

INFORME SOBRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO, 2007

Cooperación
regional para el
desarrollo



NACIONES UNIDAS



CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO
GINEBRA

INFORME SOBRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO, 2007

Informe de la secretaría de la
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo



NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2007

Nota

- Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.
-
- Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.
-
- El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones siempre que se indique la fuente y se haga referencia al número del documento. Debería remitirse a la secretaria de la UNCTAD un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido.

UNCTAD/TDR/2007

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

<i>Nº de venta:</i> S.07.II.D.11

ISBN 978-92-1-312336-2 ISSN 0257-8093
--

PRÓLOGO

Durante los cinco últimos años, la expansión de la economía y el comercio mundiales ha servido de motor del crecimiento para muchos países en desarrollo y ha permitido progresar en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. Incluso los países más pobres han podido beneficiarse del crecimiento sostenido de la economía mundial, sobre todo gracias a la evolución favorable de los precios de muchos productos básicos. De este modo las condiciones externas para el desarrollo han mejorado considerablemente a nivel mundial desde el cambio de milenio.

Pero, como se señala en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2007*, esta situación favorable presenta algunas características inquietantes, como algunos desequilibrios persistentes y un flujo neto de capitales de los países en desarrollo a los países desarrollados. Si queremos evitar graves consecuencias negativas para el crecimiento económico y el desarrollo, los principales países deficitarios y excedentarios deben colaborar para abordar estas cuestiones.

Para los países en desarrollo, el reto más importante consiste en convertir los recientes beneficios conseguidos en progresos duraderos logrando una integración satisfactoria en la economía mundial. Es fundamental adoptar políticas apropiadas a nivel nacional. Y también hacer lo posible por llevar a buen término las negociaciones comerciales multilaterales, reforzando la dimensión del desarrollo en las normas del comercio internacional. Pero a nivel regional la adopción colectiva y coordinada de medidas puede ofrecer asimismo mayores posibilidades para impulsar el crecimiento y el cambio estructural en un mundo cada vez más globalizado. Al estrechar la colaboración y perseguir intereses comunes y complementarios, los países asociados de una misma región geográfica pueden potenciar sus esfuerzos por hacer frente a los retos de la globalización. En el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2007* se examina la importancia de esta cooperación.

En los últimos años, las autoridades de los países en desarrollo han prestado cada vez más atención a la cooperación e integración regional en apoyo de sus iniciativas nacionales de desarrollo. Las evaluaciones y propuestas contenidas en este *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* serán acogidas probablemente con gran interés y constituirán una contribución valiosa al debate sobre la mejor manera de aprovechar la cooperación regional en pro del desarrollo.

Ban Ki-moon
Secretario General de las Naciones Unidas

Índice

Página

<i>PRÓLOGO</i>	iii
<i>Notas explicativas</i>	xiii
<i>Siglas</i>	xiv
<i>Lista de bloques regionales y su composición</i>	xvi
<i>PANORAMA GENERAL</i>	I-XXIII

Capítulo I

CUESTIONES ACTUALES DE LA ECONOMÍA MUNDIAL	1
A. Tendencias recientes de la economía mundial	1
1. Crecimiento mundial	1
2. Comercio, precio de los productos básicos y relación de intercambio	4
B. Desequilibrios mundiales y especulación desestabilizadora	13
1. Ampliación de los desequilibrios mundiales.....	14
2. Flujos especulativos provocados por las operaciones de arbitraje	18
3. Nuevas oportunidades de especulación en las economías de mercado emergentes	23
4. Flujos de capital especulativo y efectos reales	24
5. Políticas nacionales para prevenir la especulación.....	27
6. Políticas coordinadas mundialmente para reducir los desequilibrios mundiales.....	30
Notas	32
Bibliografía	33

<i>Anexo estadístico del capítulo I</i>	35
---	----

Capítulo II

LA GLOBALIZACIÓN, LA REGIONALIZACIÓN Y EL DESAFÍO DEL DESARROLLO	37
A. Introducción	37
B. Limitaciones del pensamiento convencional	39
1. Enfoques teóricos de la integración regional.....	39
2. Papel de la geografía, la historia y la política.....	41
C. Regionalización y cooperación en materia de políticas	43
1. La industrialización y el reto de la integración.....	43
2. Colmar las lagunas y luchar contra las limitaciones.....	45
3. Gobernanza financiera mundial y cooperación regional	48
Notas	50
Bibliografía	51

Capítulo III

EL "NUEVO REGIONALISMO" Y LOS ACUERDOS COMERCIALES NORTE-SUR	55
A. El regionalismo y la proliferación de los acuerdos de libre comercio	56
B. Cuestiones relativas a los acuerdos de libre comercio Norte-Sur, la OMC y el espacio de políticas	59
1. Reciprocidad.....	60
2. Acceso a los mercados en el caso de los bienes y de las compras del sector público	60
3. Liberalización de los servicios	62
4. Las inversiones y la protección de los inversores.....	63
5. Derechos de propiedad intelectual.....	64
6. Política de competencia.....	65
7. Conclusiones.....	66

C. Análisis del impacto de la integración regional Norte-Sur en el desarrollo: el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	68
1. Introducción.....	68
2. Objetivos e instrumentos del TLCAN	69
3. La expansión del comercio y las relaciones financieras intrarregionales	73
4. Desempeño económico y social de México tras la entrada en vigor del TLCAN	79
Notas	83
Bibliografía	87

Capítulo IV

LA COOPERACIÓN REGIONAL Y LA INTEGRACIÓN COMERCIAL ENTRE PAÍSES EN DESARROLLO	91
--	----

A. Las formas de cooperación regional y la integración comercial efectiva	92
B. Importancia relativa de las corrientes comerciales en la integración regional entre países en desarrollo	97
1. Medidas de integración comercial regional.....	97
2. América Latina y el Caribe.....	100
3. Países en desarrollo de Asia	101
4. África.....	103
5. Comunidad de Estados Independientes (CEI)	105
C. Composición del comercio intrarregional	106
D. Función que pueden desempeñar los acuerdos de comercio regional Sur-Sur	115
Notas	120
Bibliografía	121

Capítulo V

LA COOPERACIÓN FINANCIERA Y MONETARIA EN EL ÁMBITO REGIONAL	125
A. Introducción	125
B. La cooperación regional en materia de servicios de pago y financiación a corto plazo	127
C. La cooperación regional para la financiación del desarrollo	131
1. Bancos regionales de desarrollo	131
2. Mercados regionales de bonos.....	135
D. Los mecanismos de regulación de los tipos de cambio y las uniones monetarias	136
1. Experiencias en África.....	138
2. El caso de la Unión Monetaria Europea	144
E. Enseñanzas para la cooperación monetaria	149
1. La cooperación regional es la única opción.....	149
2. La política macroeconómica regional es fundamental para el crecimiento.....	151
F. Conclusión	154
Notas	155
Bibliografía	157

Anexos al capítulo V

Anexo 1 Comunidad del África Meridional para el Desarrollo	161
Anexo 2 Consejo de Cooperación del Golfo	165

Capítulo VI

COOPERACIÓN REGIONAL EN MATERIA DE LOGÍSTICA COMERCIAL, ENERGÍA Y POLÍTICA INDUSTRIAL	167
A. Logística comercial	168
1. El comercio regional y su transporte: un círculo virtuoso	168
2. La facilitación del comercio como instrumento para promover el comercio regional	169
3. La distancia, el transporte y la geografía del comercio	172
4. Conexión terrestre entre países sin litoral: posibles beneficios de la cooperación regional en la facilitación del comercio y el transporte	174
B. Grandes proyectos regionales: ejemplos del sector energético	176
C. Política industrial regional: problemas y experiencia europea	183
D. Conclusiones	190
Notas	194
Bibliografía	196

Lista de cuadros

Cuadro	Página
1.1	Crecimiento de la producción mundial, 1991-2007 2
1.2	Crecimiento del PIB per cápita por región y agrupación económica 4
1.3	Volúmenes de las exportaciones y las importaciones de mercancías por región y agrupación económica, 2001-2006..... 5
1.4	Precios mundiales de productos primarios, 2001-2006..... 7
1.5	Impacto en el ingreso nacional disponible de las variaciones de la relación de intercambio y de los pagos por ingresos netos, promedio correspondiente a 2004-2006 14
1.6	Tipo de cambio efectivo real (TCER) (1996 = 100) y balanza por cuenta corriente (C/C) de determinadas economías, 1996-2006..... 16
2.1	Valor agregado manufacturero, comercio total y comercio de manufacturas en UE-15, TLCAN y Asia oriental, 1991-2005 44
3.1	Tasas de crecimiento del PIB real en México y América Latina, 1971-2006 69
3.2	Comercio intrarregional de los países miembros del TLCAN, 1990-1994 y 2002-2006..... 74
3.3	México: indicadores de resultados relacionados con el TLCAN 79
4.1	Principales características de los diferentes tipos de acuerdos de integración comercial 93
4.2	Balanza del comercio intrarregional en determinados bloques regionales, 2000-2006 117
5.1	Acuerdos de canje en el marco de la Iniciativa de Chiang Mai..... 130
5.2	Préstamos pendientes de los bancos regionales de desarrollo: importe total, distribución y calificación de la deuda, 2005-2006..... 133
5.3	Activos de las inversiones de cartera, ASEAN y ASEAN+3, 2001-2005 135
5.4	Tipo de cambio efectivo real, Francia, CEMAC y UEMAO, 1990-2006 142
5.A1	Tipo de cambio real de algunos países de la SADC con respecto al rand sudafricano, 1990-2006..... 163

Lista de gráficos

Gráfico	Página
1.1 Índices mensuales de precios de productos básicos por grupo de productos, enero de 1995-abril de 2007.....	9
1.2 Relación de intercambio de trueque neto para determinados países en desarrollo, 2000-2006.....	12
1.3 Oportunidades de las operaciones de arbitraje con yenes y francos suizos respecto del dólar, 2005-2006	20
1.4 Beneficios de intereses sin cobertura, variaciones del tipo de cambio y diferenciales de inflación y del tipo de interés en algunos países, 1995-2006	22
1.5 Promedio de los beneficios en concepto de intereses sin cobertura, y volatilidad monetaria en algunos países y períodos	25
1.6 Variaciones en el tipo de cambio real y beneficios en concepto de intereses sin cobertura en determinadas economías, 1995-2006.....	26
1.A1 Beneficios del interés sin cobertura, variaciones en el tipo de cambio, inflación y diferenciales de los tipos de interés en algunos países, 1995-2006.....	35
3.1 Número acumulativo de acuerdos comerciales plurilaterales y bilaterales, 1960-2007.....	57
3.2 México: exportaciones, importaciones, balanza comercial y tipo de cambio efectivo real (TCER), 1980-2006.....	75
3.3 Estructura de las exportaciones de México, por tipos, 1984-2005.....	76
3.4 México: comercio de manufacturas y valor añadido en las manufacturas, 1984-2005.....	76
3.5 Composición de las exportaciones e importaciones mexicanas de manufacturas, por grandes categorías de productos, 1984-2005.....	77
4.1 Derechos arancelarios, ponderados en función del comercio, en determinados acuerdos regionales	94
4.2 Indicadores del comercio intrarregional de determinadas regiones en desarrollo, 1970-2006.....	98
4.3 Parte correspondiente al comercio intrarregional dentro del comercio total: algunos bloques regionales.....	99
4.4 África: composición parcialmente coincidente de los grupos de integración regional	104
4.5 Composición y dirección de las corrientes comerciales de determinadas regiones	109
4.6 Destino de las exportaciones por grandes categorías de productos en determinados bloques regionales.....	113
5.1 Costos laborales unitarios nominales en algunos países europeos, 1980-2006.....	148
5.2 Tasas de desempleo y PIB por habitante: UE-6 y los Estados Unidos, 1970-2005	152
6.1 Tráfico marítimo contenedorizado intrarregional e interregional	169
6.2 Tasas de flete en el Caribe.....	173

Lista de recuadros

Recuadro		Página
1.1	Paridad de tipos de interés sin cobertura	28
3.1	Divergencias en las evaluaciones del TLCAN.....	70
4.1	Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)	119
5.1	La Unión Monetaria del Caribe Oriental.....	137
6.1	Documento aduanero del COMESA	170
6.2	BASC: normas de seguridad como una herramienta de facilitación del comercio	171
6.3	Centros de transbordo regional y servicios de transporte intrarregional	175
6.4	Facilitación del comercio y cuestiones de transporte en la CEI y Asia central.....	177
6.5	Cooperación regional para la promoción de los biocombustibles en la UE	181
6.6	Proyecto Petroamérica.....	182

Clasificación por grupos de países o productos

La clasificación de países utilizada en este *Informe* se ha adoptado exclusivamente por razones estadísticas o para facilitar los análisis y no implica necesariamente juicio alguno acerca del nivel del desarrollo de ningún país o zona.

Las principales agrupaciones de países utilizadas en este *Informe* se ajustan a la reclasificación de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas (UNSO):

- » Países desarrollados o industriales o industrializados: los países miembros de la OCDE (excepto México, la República de Corea y Turquía) más los nuevos países miembros de la Unión Europea e Israel.
- » La categoría integrada por Europa sudoriental y la Comunidad de Estados Independientes (CEI) sustituye a las que antes se denominaban "economías en transición".
- » Países en desarrollo: todos los países, territorios y zonas no especificados más arriba.

Los términos "país"/"economía" se aplican también, a territorios o zonas, según el caso.

Las referencias que se hacen a "América Latina" en el texto o en los cuadros incluyen a los países del Caribe, a menos que se indique otra cosa.

Las referencias que se hacen a "África subsahariana" en el texto o en los cuadros incluyen a Sudáfrica, a menos que se indique otra cosa.

Salvo indicación en contrario, las agrupaciones regionales y las clasificaciones por grupos de productos utilizadas en el presente *Informe* para fines estadísticos siguen en general las empleadas en el *UNCTAD Handbook of Statistics 2006-07* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/F.07.II.D.2).

Otras notas

Las referencias que se hacen en el texto al *TDR* corresponden al *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* (de un determinado año). Por ejemplo, *TDR 2006* corresponde al *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2006* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.D.6).

Por "dólares" (\$) se entiende dólares de los Estados Unidos de América, a menos que se indique otra cosa.

Por "toneladas" se entiende toneladas métricas.

Las tasas anuales de crecimiento y variación son tasas compuestas.

Las exportaciones se valoran f.o.b. y las importaciones c.i.f., a menos que se indique otra cosa.

El guión (-) entre cifras que expresen años, por ejemplo 1988-1990, significa que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La barra (/) entre dos años, por ejemplo 2000/01, significa un ejercicio fiscal o un año agrícola.

Un punto (.) indica que los datos no se aplican.

Dos puntos (..) indican que los datos faltan o no constan por separado.

El guión (-) o el cero (0) indican que la cantidad es nula o insignificante.

El signo más (+) delante de una cifra indica un aumento; el signo menos (-) delante de la cifra indica una disminución.

La suma de los datos parciales y de los porcentajes no siempre coincide con el total indicado porque se han redondeado las cifras.

Siglas

ACP	Estados de África, el Caribe y el Pacífico
ADPIC	Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (también un acuerdo de la OMC)
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
AOD	Asistencia Oficial para el Desarrollo
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BASD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAFTA	Tratado de Libre Comercio de Centroamérica
CAME	Consejo de Ayuda Mutua Económica
CE	Comisión Europea
CECA	Comisión Europea del Carbón y del Acero
CEE	Comunidad Económica Europea
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CEPA	Comisión Económica para África
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPE	Comisión Económica para Europa
CIU	Clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas
COMTRADE	Base de datos de estadísticas comerciales de productos básicos de las Naciones Unidas
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
DEG	Derechos especiales de giro
ETN	Empresas transnacionales
EURATOM	Comunidad Europea de la Energía Atómica
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
I + D	Investigación y desarrollo
IED	Inversión extranjera directa
LIBOR	Tipo de oferta interbancaria de Londres
MIC	Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (también un acuerdo de la OMC)
NEI	Nuevas economías industrializadas
NMF	Nación más favorecida
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de desarrollo del Milenio
OMC	Organización Mundial del Comercio
PIB	Producto interno bruto
PNB	Producto nacional bruto

PPA	Paridad de poder adquisitivo
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
TDR	Informe sobre el Comercio y el Desarrollo
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Lista de bloques regionales y su composición

AFTA	Zona de Libre Comercio de la ASEAN Estados miembros de la ASEAN
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de)
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental Brunei Darussalam, Camboya, Filipinas, Indonesia, Malasia, Myanmar, República Democrática Popular Lao, Singapur, Tailandia, Viet Nam
ASEAN+3	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental+3 La ASEAN más China, Japón y República de Corea
CAN	Comunidad Andina de Naciones Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela (República Bolivariana de) (hasta 2006)
CAO	Comunidad del África Oriental Kenya, República Unida de Tanzania, Uganda
CARICOM	Comunidad del Caribe Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tabago
CCG	Consejo de Cooperación del Golfo Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán, Qatar
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Togo
CEEAC	Comunidad Económica de los Estados del África Central Angola, Burundi, Camerún, Chad, Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe
CEI	Comunidad de Estados Independientes Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Federación de Rusia, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, República de Moldova, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania, Uzbekistán
CEMAC	Comunidad Económica y Monetaria del África Central Camerún, Chad, Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón, República Centroafricana
CMA	Zona Monetaria Común Lesotho, Namibia, Sudáfrica, Swazilandia
COI	Comisión del Océano Índico Comoras, Madagascar, Mauricio, Reunión (Francia), Seychelles
COMESA	Mercado Común para el África Occidental y Meridional Angola, Burundi, Comoras, Djibouti, Egipto, Eritrea, Etiopía, Jamahiriya Árabe Libia, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauricio, República Democrática del Congo, Rwanda, Seychelles, Sudán, Swazilandia, Uganda, Zambia, Zimbabwe

ECCU	Unión Monetaria del Caribe Oriental Anguila, Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas
EURASEC	Comunidad Económica de Eurasia Belarús, Federación de Rusia, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Uzbekistán
MCCA	Mercado Común Centroamericano Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua
MERCOSUR	Mercado Común del Sur Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay
OCE	Organización de Cooperación Económica Afganistán, Azerbaiyán, Irán (República Islámica del), Kazajstán, Kirguistán, Pakistán, Tayikistán, Turkmenistán, Turquía, Uzbekistán
OECS	Organización de Estados del Caribe Oriental ECCU más Islas Vírgenes británicas
SAARC	Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional Bangladesh, Bhután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán, Sri Lanka
SACU	Unión Aduanera del África Meridional Botswana, Lesotho, Namibia, Sudáfrica, Swazilandia
SADC	Comunidad del África Meridional para el Desarrollo Angola, Botswana, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Sudáfrica, Swazilandia, Zambia, Zimbabwe
SAFTA	Zona de libre cambio del Asia meridional Estados miembros de la SAARC
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte Canadá, Estados Unidos, México
UE	Unión Europea UE-25 más Bulgaria y Rumania
UE-15	Unión Europea-15 Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Grecia, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia
UE-25	Unión Europea-25 UE-15 más Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa
UEMAO	Unión Económica y Monetaria del África Occidental Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Malí, Níger, Senegal, Togo
UMA	Unión del Magreb Árabe Argelia, Jamahiriya Árabe Libia, Marruecos, Mauritania, Túnez
ZMAO	Zona monetaria de África occidental Gambia, Ghana, Guinea, Nigeria, Sierra Leona
Zona del franco (CFA)	Cooperación Financiera en África Central/Comunidad Financiera Africana Estados miembros de la CEMAC y de la UEMAO

PANORAMA GENERAL

Las tendencias de la economía mundial parecen indicar una continua expansión

Se prevé que en 2007 la economía mundial mantenga su expansión por quinto año consecutivo con un crecimiento total estimado de la producción del 3,4%. De este modo, los países en desarrollo, entre ellos algunos de los más pobres, deberían seguir beneficiándose de la fuerte demanda de productos básicos. En muchos de esos países, incluidos los africanos, la tendencia positiva registrada en la relación de intercambio desde 2003 ha contribuido a mejorar la balanza exterior y el equilibrio fiscal. Esto ha preparado el terreno para unas políticas más expansivas y una recuperación generalizada de las tasas de inversión. África seguirá creciendo alrededor del 6% en 2007, mientras que se prevé una ligera moderación de las tasas de crecimiento de América Latina y el Asia occidental, que se situarán en torno al 5%. De hecho, durante los cinco últimos años, el PIB per cápita de África, el Asia occidental y América Latina ha aumentado más de un 15%, cifra no registrada en esas regiones desde principios de los años ochenta. Cabe esperar pues mayores progresos en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas. Sin embargo, hay que señalar que no todos los países en desarrollo han visto mejorar su relación de intercambio, porque deben hacer frente al mayor costo de las importaciones de petróleo, mientras que los precios de sus productos de exportación no han subido a un ritmo similar.

Una vez más las regiones del mundo con un mayor crecimiento económico serán el Asia oriental y meridional, sobre todo gracias a los excelentes resultados de China y la India. Con sus elevadas tasas de inversión, es probable que esta pauta se mantenga en los próximos años, siempre que la inevitable corrección de los desequilibrios mundiales no provoque una importante recesión en los Estados Unidos, uno de los principales mercados para las exportaciones asiáticas. Hay indicios de ligeros cambios en los motores del crecimiento económico mundial, con una desaceleración de la economía estadounidense y una recuperación de la demanda en Europa y el Japón.

Ha mejorado considerablemente la marcha de la economía de los países en desarrollo, así como sus posibilidades de convergencia con los países desarrollados. Aunque persisten las enormes diferencias de ingresos en términos absolutos, los países en desarrollo aumentaron su PIB per cápita casi un 30% entre 2003 y 2007, en comparación con el 10% registrado por los países del G-7. La renta real per cápita ha repun-

tado en los últimos años en América Latina, África y el Asia occidental después de más de dos decenios de estancamiento. Se aceleraron las tasas de crecimiento económico ya elevadas del Asia oriental y meridional, lo que permitió a estas subregiones duplicar con creces su PIB per cápita en sólo 14 años. Las economías en transición de Europa sudoriental y de la CEI empezaron a crecer de nuevo en 1999-2000 y desde entonces han sido las subregiones de más rápido crecimiento, acumulando un incremento de su renta per cápita de casi el 75%. Sin embargo, esta recuperación había estado precedida de una depresión tan profunda que su actual PIB per cápita sigue siendo inferior al de 1989. En 2007, seis años después del inicio de la recuperación económica mundial, de un total de 143 países en desarrollo menos de 10 verán disminuir su renta real per cápita. Al mismo tiempo, la inestabilidad del crecimiento ha descendido a unos niveles que antes sólo se observaban por lo común en las economías muy desarrolladas.

En esta bonanza económica exterior, la mayoría de los países en desarrollo han experimentado un fuerte aumento del empleo o han conseguido estabilizar o reducir ligeramente las tasas de desempleo, incluso a pesar de que en esos países el desempleo abierto responde mucho menos a las elevadas tasas de crecimiento que en los países desarrollados. La tasa de desempleo se ha reducido visiblemente tan sólo en América Latina. En Asia, donde el nivel de desempleo varía considerablemente según las diferentes subregiones, las tasas se han mantenido más o menos estables, mientras que han registrado un ligero descenso en el África subsahariana. El hecho de que en muchos países en desarrollo y economías de mercado emergentes el crecimiento tenga escasa repercusión en el desempleo abierto podría deberse sobre todo a que hay enormes reservas de mano de obra que tan sólo se incorporan a la economía formal tras una larga fase de aumento de la demanda de mano de obra y de los salarios. Como puede verse en algunos países emergentes -como China- para llegar a integrar las reservas de mano de obra en unos mercados de trabajo más formales pueden hacer falta muchos años de rápido crecimiento económico. Pero si los beneficios derivados del elevado aumento de la productividad se distribuyeran por igual entre los asalariados y las empresas, el enorme auge de consumo que eso supondría debería estimular aún más el crecimiento y ofrecer a los trabajadores mal pagados de la economía informal mayores oportunidades de encontrar un empleo decente en la economía formal.

Aumento de las exportaciones y de las salidas netas de capital de los países en desarrollo

La dinámica del crecimiento general de los países en desarrollo se ha visto estimulada por el fuerte aumento de los ingresos de exportación. Las exportaciones reales de las economías en desarrollo se duplicaron con creces entre 1998 y 2006, mientras que las del G-7 aumentaron menos del 50%. Entre las regiones en desarrollo, el Asia oriental y el Asia meridional fueron claramente las que más consiguieron aumentar las exportaciones (en volumen), alrededor de un 160%, a pesar del deterioro de su relación de intercambio. En otras regiones en desarrollo, el volumen de las exportaciones aumentó a un ritmo más moderado, similar al de los países del G-7, pero la mejora de la relación de intercambio dio un fuerte impulso al poder adquisitivo de sus exportaciones, y por consiguiente a sus importaciones. En conjunto, la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial pasó del 29% en 1996 al 37% en 2006.

Como consecuencia de esos resultados comerciales favorables, la cuenta corriente general de los países en desarrollo ha registrado un superávit por vez primera desde principios de los años setenta, y la de las economías desarrolladas presenta un déficit, debido en gran parte a los Estados Unidos. Este cambio positivo puede observarse en la mayoría de las regiones en desarrollo y en las economías en transición. Por ejemplo, en 1996-1997, América del Sur, el Asia sudoriental y las economías en transición registraron considerables

déficit, y el Asia oriental y el Asia occidental estaban casi en situación de equilibrio; todas estas regiones tienen ahora sólidos excedentes por cuenta corriente.

Por este motivo, varios países en desarrollo se han convertido en exportadores netos de capital de tal magnitud que han provocado una salida total neta de capitales de los países en desarrollo. Pero esto no ha dificultado la formación de capital interno. De hecho, si bien las inversiones reales en los países del G-7 se mantenían bastante estancadas (y la relación inversión/PIB había descendido), muchas economías en desarrollo pudieron activar una recuperación de las inversiones una vez superada su crisis financiera. El mantenimiento de las exportaciones netas de capital de los países en desarrollo más pobres a los países desarrollados más ricos despierta dudas acerca de la validez de la teoría ortodoxa del desarrollo en el nuevo contexto mundial y señala la necesidad de replantearse los supuestos más fundamentales referentes a las relaciones funcionales entre ahorro, inversión, flujos de capitales y políticas y vías de convergencia alternativas.

Los desequilibrios mundiales no encuentran aún solución

Las causas, la sostenibilidad y el posible ajuste de los crecientes desequilibrios de la economía mundial han suscitado uno de los debates de política económica más animados y controvertidos de los últimos decenios. Para algunos observadores y políticos, el hecho de que los desequilibrios correspondan a una transferencia real de recursos de países excedentarios a países deficitarios es simplemente una consecuencia natural e inocua de la creciente integración de la economía mundial.

Otros opinan que toda transferencia de recursos, tanto a individuos como a naciones, debería guardar una relación razonable con la capacidad prevista a largo plazo de los individuos o las naciones de pagar el interés y la amortización. Por consiguiente, el hecho de que se registren sustanciales flujos netos de capitales en una dirección durante muchos años indica que hay un problema fundamental con la asignación de capitales en la economía mundial, tras las repercusiones de las importantes crisis financieras que estallaron en Asia, América Latina y algunas economías en transición. Desde este punto de vista, el ajuste es inminente y podrá ser "suave", o sea una corrección sin sobresaltos gracias a la intervención de los gobiernos, o bien "duro", y provocará una contracción y una crisis dolorosas en los países deficitarios que tendrán importantes repercusiones negativas en los países excedentarios.

Sin duda, la competitividad general de una economía que registra un déficit o unos excedentes persistentes es un factor decisivo que influye en la sostenibilidad de la balanza comercial o por cuenta corriente. De hecho, en ocasiones anteriores las grandes correcciones de los déficit fueron por lo general acompañadas de enormes devaluaciones en valores nominales y reales de las monedas afectadas. La evidencia empírica muestra que las variaciones en el tipo de cambio efectivo real, la medida más completa de la competitividad general de los países, pueden reducir los déficit o convertirlos en superávit comerciales o por cuenta corriente, porque alteran la demanda y el gasto en bienes nacionales y extranjeros.

Así pues, debe considerarse que un aumento del excedente por cuenta corriente acompañado de una devaluación real (es decir, un movimiento "falso" de los precios) es un indicio mucho más claro de que una situación no es sostenible que un excedente acompañado de una tendencia a la apreciación real. Por ejemplo, el yen japonés, en vez de apreciarse como cabría esperar por la fuerte posición competitiva del Japón y su enorme superávit por cuenta corriente, se ha depreciado en los últimos años (en términos tanto nominales como reales) con respecto a las monedas de sus principales socios comerciales, haciendo aún más competi-

tivos a los exportadores japoneses. También hay otros casos en que los tipos de cambio se han movido en la dirección equivocada. De hecho, con respecto a 1996, de todas las principales economías y países del mundo con mayores superávits, tan sólo China ha registrado una ligera apreciación de su tipo de cambio efectivo real y por tanto una pequeña pérdida de competitividad. En los otros tres países con mayores excedentes: el Japón, Alemania y Suiza en particular, que aplican oficialmente regímenes de flotación libre de sus monedas, el valor real de éstas de hecho ha disminuido, aumentando así su competitividad al hacer bajar los precios de sus productos en el mercado mundial.

Esta paradoja es merecedora de un examen más atento en el debate sobre cómo remediar los desequilibrios mundiales, aunque la depreciación real de las monedas se produzca por diversas razones. En Alemania, la depreciación real con respecto a mediados de los años noventa puede atribuirse a un aumento muy lento de los salarios nominales. De este modo sus costos laborales unitarios son inferiores a los de sus principales socios comerciales, de dentro y de fuera de la zona del euro, a pesar de la apreciación del euro con respecto al dólar. En el caso del yen y del franco suizo, su depreciación real puede explicarse por los denominados "*carry trades*" (operaciones de arbitraje de tipos de interés entre monedas), que se producen cuando hay grandes diferencias entre la rentabilidad nominal prevista y la rentabilidad real de las inversiones.

El fenómeno no es nuevo: la mayoría de las crisis financieras de la época de flotación monetaria posterior a Bretton Woods estuvieron precedidas por un aumento de los diferenciales de los tipos de interés nominales, que no se cubrieron con una depreciación inmediata (se habla también de especulación con tipos de interés sin cobertura). La novedad ahora es que grandes inversores institucionales como los fondos de cobertura pueden provocar una apreciación duradera del tipo de cambio real de un país con un mayor tipo de interés nominal y hacer así más rentables sus inversiones con este procedimiento. Además, si los bancos centrales intentan desde un principio limitar la magnitud de la apreciación de la moneda nacional interviniendo en los mercados de divisas, la consiguiente acumulación de reservas en moneda extranjera tiene tan sólo el efecto de reducir el riesgo para los especuladores internacionales.

Las actuales operaciones de arbitraje que pasan del yen o el franco suizo -monedas de países con muy baja inflación y muy bajos tipos de interés nominales- a otras monedas de países de mayor inflación y tipos de interés más elevados como el Brasil, Nueva Zelandia o Hungría rompen el vínculo vital entre los diferenciales de los tipos de interés (y de las tasas de inflación) y el riesgo de una depreciación monetaria, vínculo crucial para el equilibrio a largo plazo del sistema del comercio mundial. Si los mercados financieros distorsionan sistemáticamente la competitividad de las naciones y las empresas, tarde o temprano habrá que intervenir. Los préstamos sin cobertura tomados por fondos de inversión y otros especuladores plantean la cuestión de si un régimen de flotación monetaria es la única solución viable para el problema de la balanza exterior y de si sirve de protección contra las crisis exógenas.

En este contexto, las presiones políticas para que China haga flotar su moneda pueden resultar contraproducentes. La flotación de la moneda china podría dar un resultado totalmente opuesto al esperado. Como los tipos de interés de China son todavía bastante bajos, el renminbi podría seguir el ejemplo del yen y del franco suizo y los activos chinos irían a parar a lugares con tipos de interés elevados. Esto provocaría una depreciación del renminbi, lo que aumentaría aún más la competitividad de China en vez de reducirla, de modo que los desequilibrios mundiales serían aún más graves.

Regímenes externos e inversión fija

La gran rentabilidad de la especulación con tipos de interés sin cobertura repercute negativamente en la competitividad internacional y la formación de capital por dos vías: el tipo de cambio real y el tipo de interés real. La evidencia empírica muestra que la existencia de beneficios de intereses sin cobertura (es decir, beneficios expuestos al riesgo de variaciones en los tipos de cambio) tiende a reducir la competitividad internacional y aumenta el costo del capital para los inversores nacionales en capital fijo.

Sólo unos cuantos países -el Japón y Suiza son los ejemplos más destacados- pueden permitirse no prestar mucha atención a las variaciones de los tipos de cambio y mantener unos tipos de interés nominales (y reales) muy bajos sin riesgo de acelerar la inflación. Sin embargo, esta manera de proceder ofrece grandes márgenes a la especulación sin cobertura y provoca una apreciación real de las monedas de otros países. En el caso del Japón, esto se debe a los riesgos deflacionarios alimentados por unas tasas de crecimiento de los salarios muy bajas o incluso negativas. Los mercados de capitales abiertos y los tipos de interés extremadamente bajos invitan a la especulación a hacer bajar el yen y subir otras monedas.

Para el Brasil, México, Sudáfrica, Turquía y Hungría, países que en su política monetaria han adoptado recientemente objetivos de inflación que suelen requerir la flotación libre de la moneda y el control de la tasa de inflación mediante los tipos de interés, los resultados han sido decepcionantes. Aunque el régimen adoptado tras la devaluación supuso en general un profundo cambio estructural para esos países, que aplicaron políticas monetarias más creíbles, los tipos de interés y la inestabilidad siguen siendo muy elevados y persiste la tendencia a una apreciación real de la moneda y un deterioro de la competitividad global. Además, los elevados tipos de interés reales, sistemáticamente mayores que en los Estados Unidos o en otros importantes países industrializados, limitan la acumulación de capital y la convergencia económica.

Para los países asiáticos de ingresos medios, como Indonesia, Tailandia y la República de Corea, el paso de una paridad monetaria más o menos fija a un régimen de flotación después de las crisis sufridas se ha traducido en una mayor inestabilidad de los tipos de cambio y una tendencia a la apreciación real. Tan sólo China, con su sistema específico de intervención estricta en los mercados de divisas para fijar el tipo de cambio y con sus tipos de interés reales negativos, ha conseguido mantener una gran estabilidad y unos costos muy bajos del capital, lo que resulta extremadamente favorable a la creación de capital mediante inversiones fijas.

Opciones de política económica

Para las pequeñas economías abiertas, y los países en desarrollo en particular, es crucial tener un sector exterior estable y próspero; por este motivo el tipo de cambio es el precio internacional más importante en tales economías: influye en la competitividad general y tiene una fuerte repercusión en los niveles de precios nacionales. A fin de evitar la lucha por cuotas de mercado mediante la manipulación del tipo de cambio, los salarios, los impuestos o las subvenciones, y de impedir que los mercados financieros presionen sobre la competitividad de las naciones en la dirección equivocada, la economía globalizada quizás necesite un nuevo código de conducta que regule la competencia general entre las naciones.

Ese código de conducta, que formaría parte del sistema de gobernanza mundial, tendría que mantener un equilibrio entre las ventajas que supone para un país una determinada serie de variaciones de los tipos de cambio reales, y las desventajas para otros que se ven directa o indirectamente afectados. Por ejemplo, las variaciones de los tipos de cambio nominales que se apartan de las variables fundamentales de la economía, y que no reflejan simplemente los diferenciales de la inflación, afectan al comercio internacional de manera similar a los aranceles y las subvenciones a la exportación. Por consiguiente, las variaciones de los tipos de cambio reales deberían estar sujetas a supervisión y disciplinas multilaterales. Podrían indicarse las razones para desviarse de las variables fundamentales, así como el necesario alcance de esas desviaciones. Si se establecieran normas apropiadas sobre los tipos de cambio, podrían evitarse pérdidas o ganancias injustificadas de competitividad general. De este modo, los países en desarrollo podrían frenar sistemáticamente la sobrevaloración de sus monedas, que ha sido en otras ocasiones uno de los mayores impedimentos para lograr una prosperidad sostenida.

A falta de tales medidas, los países en desarrollo necesitan flexibilidad para gestionar sus tipos de cambio y suficientes instrumentos para evitar una excesiva inestabilidad en el sector exterior con objeto de mejorar sus perspectivas de inversión y convergencia económica a largo plazo. La evidencia empírica desmiente la creencia ortodoxa de que en un régimen de flotación libre los mercados financieros internacionales pueden desempeñar esa función ajustando sin brusquedades los tipos de cambio a su nivel de "equilibrio", y de que, con unos tipos de cambio fijos, los mercados financieros, de productos y de trabajo serán siempre lo bastante flexibles para establecer rápidamente y sin problemas un nuevo equilibrio. Sin embargo, la realidad es que los tipos de cambio sometidos a un régimen de flotación han demostrado ser altamente inestables, provocando largos períodos de desajuste, con consecuencias desastrosas para la actividad económica real de los países en cuestión. La experiencia con las paridades inamovibles tampoco ha sido satisfactoria; como el tipo de cambio no puede corregirse cuando se producen graves contingencias o desajustes externos, el proceso de ajuste ha sido costoso por la producción perdida, y han sido los sectores reales de la economía nacional los más gravemente perjudicados.

La estrategia de ofrecer un espacio de políticas y un control sobre los instrumentos monetarios apropiados sólo puede sustituirse por un régimen multilateral de supervisión y vigilancia si las principales economías industrializadas están dispuestas a desempeñar un papel más activo en la regulación del sistema monetario internacional, incluso mediante la intervención directa, para permitir devaluaciones ordenadas en los países con problemas. La experiencia demuestra que los países en desarrollo con sólidas posiciones en cuenta corriente son capaces de evitar las entradas y salidas desestabilizadoras de capitales, ya sea gravando esos flujos con impuestos ya sea limitando su repercusión mediante la intervención directa en el mercado. En tales

casos se han evitado las alternativas más difíciles y las asignaciones de recursos más ineficientes que suelen ser el resultado de las variaciones erráticas de los tipos de cambio. Pero ni la aplicación de controles ni la intervención permanente pueden reemplazar un sistema apropiado de regulación de los tipos de cambio a nivel regional o, preferiblemente, mundial.

En vista de las escasas perspectivas de llegar a una solución a nivel mundial, en los últimos años se ha prestado cada vez más atención a las iniciativas de cooperación monetaria a nivel regional. Por una parte, se trata de una reacción ante el desfase existente entre las ideas originales y los resultados efectivos de la reforma de la estructura financiera internacional; por otra, eso forma también parte de una tendencia más amplia hacia el "regionalismo" con el fin de reforzar las estrategias nacionales de desarrollo.

* * *

Globalización y regionalización

La cooperación regional entre países en desarrollo puede suponer un apoyo a las estrategias nacionales de desarrollo y colmar en cierta medida las lagunas existentes en el sistema de gobernanza económica mundial. Pero para ello tiene que ir más allá de la liberalización del comercio y abarcar otras políticas que refuercen el potencial de crecimiento y de cambio estructural en los países en desarrollo. Se trata, entre otras cosas, de la gestión macroeconómica y financiera así como del apoyo al comercio y la política industrial. Parece haber un potencial no explotado para estrechar la cooperación regional entre países en desarrollo en todos esos ámbitos, que podría añadir nuevas opciones de política económica a las ya disponibles en el plano nacional. Por otra parte, la tendencia a concertar acuerdos comerciales regionales o bilaterales Norte-Sur, resultante de la frustración que sienten algunos gobiernos por la lentitud con que avanzan las negociaciones comerciales multilaterales, y del intento de promover la liberalización en sectores que no están incluidos en dichas negociaciones, pone en peligro la coherencia del sistema comercial multilateral. También constituye una amenaza para la viabilidad de los acuerdos de cooperación regional existentes entre países en desarrollo y, lo que es más importante, para las opciones de que disponen esos países para aplicar sus estrategias nacionales de desarrollo.

En una economía nacional, la integración económica está relacionada con la expansión de los mercados internos, el desplazamiento de puestos de trabajo de las actividades rurales hacia otras actividades y una creciente división industrial de la mano de obra que crea una densa red de vínculos entre insumos y productos de diferentes sectores. También se requieren sólidas instituciones nacionales a fin de crear el consenso sociopolítico necesario para movilizar y encauzar recursos destinados a la inversión productiva y maniobrar hábilmente entre las diversas opciones que se presentan para lograr un desarrollo dinámico, en particular las resultantes de una mayor integración externa. Los países en desarrollo desean integrarse en la economía mundial convencidos de que así podrán aumentar el crecimiento y la productividad y elevar sus niveles de vida mediante un incremento del comercio, la tecnología y los flujos de capitales. A fin de poder obtener esos beneficios de la integración externa, deben cumplirse condiciones similares a las de la integración interna: a nivel nacional tiene que haber cierto grado de capacidad productiva, conocimientos prácticos y adelanto tecnológico, un conjunto de instituciones favorables al mercado y una buena infraestructura.

Pero al aumentar la interdependencia de las economías nacionales en un mundo cada vez más globalizado, el desarrollo nacional depende más y más de las circunstancias externas y de la coherencia estructural de los sistemas monetarios y financieros internacionales. En el *Informe sobre el comercio y el desarrollo* del año pasado se sugirió que las estructuras multilaterales debían ser más incluyentes y flexibles si se quería distribuir más ampliamente los beneficios derivados de la creciente integración en la economía mundial. Y, como se sugirió anteriormente, se necesitan nuevas disciplinas multilaterales, sobre todo en el sector de las finanzas internacionales, para lograr resultados más equilibrados. Sin embargo, las medidas multilaterales no son la única opción para dar una respuesta colectiva y coordinada a los retos que se plantean a los países en desarrollo en una economía mundial cada vez más interdependiente. De hecho, tras el fracaso de las instituciones financieras internacionales en la gestión de los impactos y las crisis financieras de finales de los años noventa, y en vista de la lentitud de los progresos de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales, los acuerdos regionales ocupan ahora un lugar más destacado en el programa de desarrollo internacional.

La cooperación económica regional se realiza en diversas formas y grados, y por lo general se propone aumentar los vínculos transfronterizos y profundizar en la interpenetración de las actividades económicas en beneficio mutuo de las economías de una determinada región geográfica. A menudo se hace una distinción entre la integración impulsada por las políticas, que recibe también el nombre de regionalismo y entraña la celebración de acuerdos oficiales de cooperación económica, y la integración impulsada por el mercado, llamada también regionalización, que es estimulada por la dinámica del crecimiento regional, la aparición de redes internacionales de producción y los correspondientes flujos de IED. Dado que las disciplinas multilaterales podían llegar a restringir el espacio de políticas de los países en desarrollo, la cooperación económica regional puede ayudar a esos países a adaptarse mejor a la globalización. Desde esa perspectiva, las instituciones regionales podrían colmar algunas lagunas en las estructuras de la gobernanza económica mundial. La forma que adopte esa cooperación dependerá no sólo de las circunstancias históricas, geográficas y políticas de una región sino también de la importancia relativa que se atribuya a las fuerzas del mercado y a la intervención del Estado, elección que puede influir en las políticas económicas seguidas a nivel nacional y mundial.

Durante los dos últimos decenios y medio estas políticas se han basado en la creencia de que la liberalización de los mercados y la apertura del comercio y las finanzas internacionales darían como resultado la mejor asignación posible de los factores en general, y elevarían la productividad y acelerarían el adelanto tecnológico de los países en desarrollo, en particular. Esta tendencia a dar prioridad a las fuerzas del mercado al determinar la asignación de los factores se refleja en el rápido aumento del número de tratados de libre comercio o acuerdos de comercio preferencial regionales y bilaterales concertados desde principios de los años noventa.

El "nuevo regionalismo"

El número de acuerdos comerciales notificados al GATT o la OMC pasó de 20 en 1990 a 86 en 2000 y a 159 en 2007. Los acuerdos concertados durante los 20 últimos años han sido sobre todo bilaterales y primordialmente entre países en desarrollo y países desarrollados. Cada vez con mayor frecuencia han incluido disposiciones encaminadas a lograr una "integración profunda", lo que supone nuevos elementos de armonización de las políticas nacionales de acuerdo con un programa de reformas que da una mayor libertad a las fuerzas del mercado, aumentando así la libertad de movimientos de las empresas transnacionales, y reduce las opciones de intervención de los gobiernos. Esta tendencia, junto con el creciente número de tratados de libre comercio y acuerdos comerciales regionales entre países de diferentes regiones geográficas, caracteriza lo que se ha dado en llamar "nuevo regionalismo". Este término es algo engañoso, ya que la mayoría de los acuerdos son bilaterales y los países participantes no forman parte necesariamente de la misma región geográfica.

El "nuevo regionalismo" significa apartarse del multilateralismo y tiene su origen en la frustración que sienten algunos gobiernos por la lentitud con que avanzan las negociaciones comerciales multilaterales. Este planteamiento se debe a su convicción de que varios acuerdos bilaterales "regionales" pueden ser un vehículo más adecuado para impulsar su programa preferido de liberalización y armonización económicas en toda una serie de políticas, leyes e instituciones encaminadas a promover la internacionalización de la inversión y la producción. De este modo, el "nuevo regionalismo" rehuye las instituciones y los acuerdos multilaterales, puesto que los gobiernos persiguen objetivos económicos y utilizan instrumentos sobre los que no se ha llegado a ningún acuerdo a nivel multilateral. Al mismo tiempo, obedece a una tendencia que ve en la globalización un proceso en el cual el acceso a los mercados del Norte y la atracción de IED procedente de inver-

sionistas de países desarrollados son fundamentales para una integración satisfactoria en la economía mundial.

En el informe titulado *El futuro de la OMC*, esta organización criticó la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales y regionales argumentando que, a causa de este fenómeno, el principio de la nación más favorecida (NMF) es más la excepción que la regla y ha aumentado la discriminación en el comercio mundial. Sin embargo, siguen realizándose progresos en las negociaciones sobre tratados de libre comercio. Los Estados Unidos han sido los más activos en la negociación de esos tratados, en particular con países en desarrollo. También la UE tiene ya distintos tipos de tratados de libre comercio con países en desarrollo de todas las regiones, así como con economías en transición, y se propone concertar otros. El Japón ha participado en negociaciones comerciales bilaterales con varios países de la región de Asia y el Pacífico; y otras economías desarrolladas y en desarrollo, como la Asociación Europea de Libre Comercio, Australia, Chile, China, México, Singapur y Turquía, han seguido asimismo la estrategia de concluir acuerdos bilaterales de comercio preferencial con países de muy diversas regiones.

Los países en desarrollo desean concertar acuerdos bilaterales con países desarrollados a fin de obtener concesiones no otorgadas a otros países, sobre todo un mejor acceso a los mercados para sus productos. De hecho, los tratados bilaterales de libre comercio Norte-Sur pueden ofrecer a los países en desarrollo nuevas y considerables oportunidades comerciales, como lo demuestra el fuerte aumento de las exportaciones de manufacturas mexicanas tras la conclusión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Tales acuerdos pueden atraer también más IED a los países en desarrollo. Pero también pueden reportarles desventajas, porque por lo general exigen una amplia liberalización de la inversión extranjera y de las compras del sector público, nuevas normas sobre determinados aspectos de la política de competencia, reglas más estrictas sobre derechos de propiedad intelectual y la aplicación de normas laborales y ambientales. Además, muchos tratados de libre comercio obligan a los países en desarrollo a acometer una liberalización del comercio de mercaderías más amplia y más profunda que la acordada en el marco de la OMC. Algunos también entrañan una forma de liberalización de los servicios que difiere de la prevista en los acuerdos de la OMC, de manera que ejercen presión sobre los países en desarrollo para que se comprometan a una mayor liberalización en este campo.

Como se trata de compromisos recíprocos, los tratados de libre comercio entre países desarrollados y países en desarrollo eliminan el trato especial y diferencial que puede concederse a los países en desarrollo en el contexto de otros acuerdos. El principio de reciprocidad en los tratados de libre comercio Norte-Sur coloca a los países en desarrollo en situación de desventaja con respecto a sus socios desarrollados, ya que suelen tener que liberalizar las relaciones comerciales cuando se encuentran en una fase de desarrollo industrial menos avanzada, y disponen de menor capacidad de oferta y de comercialización. Además, las posibilidades de que los países en desarrollo se beneficien de las disposiciones sobre inversión incluidas en esos tratados son limitadas. A fin de respetar el principio de reciprocidad, los países en desarrollo se ven obligados a recortar considerablemente los aranceles, sobre todo para los productos industriales.

Otro motivo para participar en un tratado de libre comercio es la idea de que pueden perder competitividad con respecto a otros países en desarrollo que hayan concertado unos de esos tratados con el mismo socio comercial. De hecho, a diferencia de las negociaciones multilaterales, las bilaterales crean un clima de liberalización competitiva. Pero los beneficios que los países en desarrollo pueden conseguir de las negociaciones bilaterales Norte-Sur se ven restringidos por su posición negociadora generalmente más débil y por la limitada flexibilidad de los países desarrollados interlocutores. Ello se debe a una combinación de fuertes presiones de grupos de intereses internos y de limitaciones impuestas por la legislación nacional vigente, como en el caso de los Estados Unidos, o a complicados procedimientos de gobernanza y adopción de decisiones, como en el caso de la UE. Por ejemplo, a causa de estos factores, resulta especialmente difícil que los principales países desarrollados acepten una reducción o eliminación de las subvenciones agrícolas en la negociación de acuerdos bilaterales. De ese modo, los países en desarrollo que participan en tales acuerdos se ven privados de la que es quizás la principal posibilidad de un mayor acceso a los mercados de los principales países desarrollados. Asimismo, los países en desarrollo a menudo no aprovechan todos los beneficios que puede reportarles uno de esos acuerdos para conseguir más oportunidades de acceso a los

mercados debido a su limitada capacidad de oferta y competitividad, y porque las empresas locales no suelen ser capaces de cumplir las normas de origen restrictivas que se aplican a los bienes destinados a ser exportados a los socios desarrollados. Por último, las preferencias negociadas por un país en desarrollo con un socio desarrollado pueden erosionarse con rapidez si el país desarrollado concluye también tratados de libre comercio con otros países en desarrollo.

Por otra parte, los países en desarrollo deben arrostrar las consecuencias de la eliminación de aranceles y de otras barreras comerciales en casi todas las categorías de bienes, y de este modo renuncian a la posibilidad de utilizar instrumentos muy importantes y eficaces de política industrial y agrícola, a menudo indispensables para promover la creación de nuevas capacidades productivas, una industrialización más tecnológica y el cambio estructural en sus economías. Todos esos elementos son esenciales para potenciar la capacidad de oferta y la competitividad de los países en desarrollo, que a su vez son requisitos indispensables para obtener los máximos beneficios posibles de la liberalización del comercio. Así pues, para los países en desarrollo las ventajas de un mayor acceso a los mercados no están ni mucho menos garantizadas mientras que es segura la pérdida de espacio de políticas. Por consiguiente, interesa a los países en desarrollo que progresen las negociaciones comerciales multilaterales, pero llevando incorporada una importante dimensión del desarrollo en las normas sobre el comercio internacional.

Quienes defienden el "nuevo regionalismo" sostienen que los tratados de libre comercio y los acuerdos sobre comercio preferencial, más que socavar el sistema comercial multilateral, ofrecen la posibilidad de reactivar las negociaciones multilaterales, precisamente porque forman parte de una estrategia de "liberalización competitiva". Ello se debe a que tales acuerdos suelen contener disposiciones que van más allá de las normas y reglamentos de la OMC en ámbitos tales como la inversión, la política de competencia y las compras del sector público, así como en otros asuntos excluidos de la agenda de las negociaciones comerciales multilaterales. Por eso, algunos observadores consideran que dichos acuerdos encierran reformas normativas ortodoxas. Pero tales reformas han dado resultados bastantes modestos a la hora de impulsar el crecimiento y el cambio estructural en los países en desarrollo y sus principios subyacentes son cada vez más criticados.

Al evaluar los posibles beneficios y costos económicos y sociales de concluir tratados bilaterales o regionales de libre comercio Norte-Sur, los países en desarrollo no sólo deberían tener en cuenta los posibles cambios en las exportaciones e importaciones resultantes de la apertura de los mercados y los posibles aumentos de la IED, sino también considerar la repercusión de esos acuerdos en su capacidad de utilizar diversas políticas e instrumentos para perseguir una estrategia de desarrollo a más largo plazo. En vez de suscribir el "nuevo regionalismo", que fomenta la propagación de las actividades de las empresas transnacionales en el mundo en desarrollo, los países en desarrollo pueden explorar otros ámbitos de cooperación con asociados de la misma región geográfica, en un espíritu de auténtico regionalismo. Esto podría ayudarles a reforzar sus estrategias de desarrollo nacional e integración en la economía mundial, aprovechando las ventajas de la proximidad, la similitud de intereses y la complementariedad económica.

Cooperación regional e integración efectiva entre países en desarrollo

El acceso a un mercado mayor para lograr economías de escala y diversificar la producción ha sido también una de las justificaciones tradicionales de los acuerdos regionales entre países en desarrollo. La diferenciación industrial aumenta el potencial de expansión del comercio dentro de un determinado ramo de la industria. Entre los países con estructuras económicas y capacidades tecnológicas similares, las empresas que

consiguen cruzar ciertos umbrales de tamaño, productividad y conocimientos tecnológicos suelen aumentar su proyección exterior, originando así una relación interactiva y acumulativa entre integración interna y externa. Las exportaciones permiten aprovechar cada vez más las economías de escala, que también pueden atraer IED. Al mismo tiempo, una mayor orientación hacia el exterior pone a las empresas en contacto con nuevos productos y procedimientos, y con nuevos competidores. Estas consideraciones son válidas en general para la proyección exterior, pero para muchos países en desarrollo que se encuentran en las primeras fases de su desarrollo industrial, una orientación regional de colaboración con países de un nivel de desarrollo similar podría considerarse una opción más viable. La razón es que al principio podría ser más fácil afrontar la competencia extranjera dentro de la propia región, colmar la brecha tecnológica con respecto a competidores de países más avanzados de otras regiones y encontrar reglas de juego equitativas.

La cooperación regional formal puede llevar aparejados distintos grados de integración regional efectiva como ha ocurrido a veces entre algunos países sin concluir antes ningún tratado comercial ni concertar otras políticas de cooperación de largo alcance. Los acuerdos oficiales de liberalización del comercio u otras formas de cooperación regional no son condiciones necesarias para la integración de hecho; por lo general, hay una interacción dinámica entre ambas. Una vez los vínculos externos alcancen cierto nivel de intensidad, los productores presionarán para reducir o eliminar las diversas barreras al comercio intrarregional, como por ejemplo las complicaciones burocráticas y las restricciones legales y procedimientos administrativos conflictivos, y exigirán una mejor infraestructura del transporte y las comunicaciones.

En un mundo que no coincide con el modelo de competencia perfecta de la teoría económica, y en el que la interacción dinámica entre economía y política es la que señala el camino del desarrollo, unas políticas públicas comunes o coordinadas a nivel regional pueden apoyar la integración regional y acelerar el crecimiento. Pueden hacerlo colmando las lagunas que dejan los mecanismos del mercado y ayudando a superar los obstáculos para el despegue industrial, la diversificación y un crecimiento económico sostenido que repercuta más allá de las fronteras nacionales, como lo demuestra la experiencia de Europa occidental durante la posguerra.

Esta cooperación regional activa puede abarcar medidas aparentemente sencillas, como la facilitación del comercio y el tránsito y la difusión de información comercial; pero precisamente la falta de esas medidas supone a menudo un grave obstáculo para estrechar la integración. Otro ingrediente igualmente importante para el desarrollo es la cooperación regional en la planificación y financiación de la infraestructura del transporte para facilitar el comercio físico a través de las fronteras y reducir sus costos. Los proyectos regionales de gestión e inversión en sectores de importancia crucial como el suministro de energía y agua, que en muchos países en desarrollo constituyen graves problemas, son otros ejemplos de cooperación regional útil para el desarrollo.

La expansión del comercio requiere también un entorno financiero y monetario estable. Como ya se ha dicho, dado que el sistema financiero internacional carece de instrumentos suficientes para reducir la inestabilidad de los mercados financieros internacionales y su repercusión en los países en desarrollo, hoy en día la cooperación regional en la aplicación de políticas monetarias y cambiarias ha adquirido gran importancia. Esa cuestión interesa no sólo a Europa occidental sino a todas las regiones en desarrollo. De hecho, a falta de una profunda reforma de la estructura financiera internacional, el fortalecimiento de la cooperación monetaria y financiera regional puede ser crucial para lograr una mayor coherencia entre el sistema financiero internacional y el sistema comercial internacional respetando al mismo tiempo los intereses específicos de los países en desarrollo.

El comercio internacional, e incluso el regional, no deben considerarse fines en sí mismos, sino más bien medios para lograr un crecimiento más rápido. Por consiguiente, los países deben investigar también políticas innovadoras a nivel regional que contribuyan a la diversificación e industrialización de sus economías. Pueden consistir, por ejemplo, en prestar apoyo a proyectos industriales y acometer iniciativas comunes de investigación y desarrollo, generación de conocimientos y difusión de información, que podrían ser demasiado costosas y arriesgadas para un solo país en desarrollo pero viables si varios países consiguen aunar sus recursos.

Adaptación de la cooperación regional a la globalización

Las economías nacionales con un buen nivel de desarrollo se caracterizan por la "eficiencia adaptativa": la capacidad de promover instituciones que constituyan un marco estable para la actividad económica y sean suficientemente flexibles para dejar un amplio margen de maniobra a la hora de dar respuestas adecuadas a problemas específicos. En un momento en que los países en desarrollo por sí solos disponen de menos opciones de política económica, las instituciones regionales pueden ofrecer la manera de ampliar el principio de la "eficiencia adaptativa" a las relaciones transfronterizas. La globalización y la creciente interdependencia resultantes de la internacionalización de las decisiones sobre inversión y producción presentan nuevos retos. Muchos de estos retos no pueden afrontarse exclusivamente a nivel nacional y quizás requieran una adaptación similar de las instituciones regionales, en especial visto el fracaso de la adaptación de las instituciones y políticas multilaterales.

Desde esta perspectiva, la cooperación regional entre países en desarrollo significa mucho más que la búsqueda de una base común para sus políticas exteriores; también comporta el suministro de bienes públicos a nivel regional y una nueva configuración del espacio de políticas. Al mismo tiempo, deben abordarse nuevos problemas políticos, como la influencia desigual de los distintos miembros, y en particular la capacidad de los más fuertes para sustraerse a los acuerdos colectivos. Esto implica que los acuerdos regionales, al igual que los que fundamentan la formación de los Estados nacionales, habrán de adquirir niveles aceptables de competencias, legitimidad y confianza, lo que probablemente llevará tiempo. La experiencia europea de cooperación regional hace pensar que no es probable que dicha cooperación siga un modelo preestablecido, que tardará un tiempo considerable en evolucionar y que el constante aumento de la capacidad institucional resulta crucial para el éxito.

La proximidad y la complementariedad aún pueden favorecer intereses comunes

Los acuerdos regionales se juzgan por lo general según un parámetro derivado de los modelos clásicos de comercio, que consideran la total apertura de las fronteras a los bienes, los servicios y la IED requisito fundamental para un desarrollo satisfactorio. Pero los supuestos en que se basan esos modelos tienen poco que ver con la realidad económica. No tienen en cuenta la posibilidad de diversos tipos de fallos del mercado ni la función que las fuerzas económicas dinámicas y la proximidad geográfica pueden desempeñar en la puesta en marcha y el mantenimiento de círculos virtuosos de crecimiento. En un mundo de rendimientos crecientes, economías externas y costos de transacción variables, la proximidad ofrece todavía algunas ventajas económicas reales. Además, en la mayoría de los actuales acuerdos de cooperación regional, las motiva-

ciones e influencias políticas son parte integrante de esa cooperación. Desde la perspectiva de los modelos comerciales convencionales, en que los incentivos del mercado son fundamentales para una asignación óptima de los factores, tales motivaciones siempre despiertan sospechas. Sin embargo, en todas las economías de mercado sanas, la política y la economía están en constante interacción: los fallos del mercado constituyen un punto de interacción y el suministro de bienes públicos otro.

Hay fuertes vínculos entre la integración interna de los mercados, el comercio intraindustrial y la formación de bloques regionales. La inversión directa que suele seguir (y complementar) esas corrientes comerciales refuerza dichos vínculos, de manera que las industrias de diferentes países del bloque colaboran en la creación de un único producto o se especializan en la producción de diferentes bienes acabados para exportarlos a todo el bloque o incluso fuera de él. De resultas de esas relaciones de producción verticales y transfronterizas, el comercio es cada vez más intraempresarial, intraindustrial e intrarregional. La clave para la formación de esos bloques radica en las diversas economías externas que se derivan de la intensidad de los vínculos en una economía industrial más diversificada y que mantienen la conexión entre productividad y proximidad. Esto puede verse por el hecho de que, a pesar del proceso de globalización que ha caracterizado la economía mundial durante los 25 últimos años, en las mayores economías de los países de la OCDE, e incluso en algunas menores, la mayoría de las empresas siguen produciendo la mayor parte de sus productos dentro de las fronteras nacionales. Menos de una docena de las mayores empresas transnacionales de la lista Fortune 500 son auténticamente "globales" en el sentido de vender un 20% o más de sus productos en cada uno de los tres grandes bloques comerciales geográficos: América del Norte, Europa occidental y Asia oriental. Dentro de esos bloques, la mayoría de las empresas obtienen la mayor parte de su producción dentro de las fronteras nacionales y, cuando comercian o se trasladan al exterior, encuentran un número excesivo de mercados y emplazamientos cerca de su lugar de origen.

La actitud de los países en desarrollo con respecto a la integración regional ha ido evolucionando según cual sea su situación en la economía mundial, su experiencia con la globalización y, en algunos casos, la evolución de su estrategia de desarrollo. Las preferencias arancelarias han sido tradicionalmente un instrumento clave para ampliar mercados y profundizar en la actividad industrial partiendo del supuesto de que un mercado regional más amplio ofrecerá mayores oportunidades de especialización industrial y realización de economías de escala en un entorno internacional que es por lo demás proteccionista. Aunque los aranceles NMF se han reducido sustancialmente durante los 20 últimos años gracias a los progresos conseguidos en la liberalización del comercio multilateral, el acceso preferencial entre asociados regionales puede servir todavía para impulsar la integración regional del comercio y de la industria, aunque no basta por sí solo para crear la integración económica, que depende de una mayor industrialización y diversificación. Y los aranceles regionales podrían seguir siendo un apoyo importante para las políticas sectoriales, aunque los aranceles aduaneros medios se mantienen relativamente bajos.

Flujos comerciales intrarregionales

A pesar de la erosión de las preferencias arancelarias regionales de resultas de la reducción de los derechos arancelarios NMF, diversos indicadores hacen pensar que durante los 20 últimos años el comercio intrarregional de todas las regiones en desarrollo ha aumentado con mayor rapidez que el extrarregional. Esto es así tanto para las regiones geográficas como para los acuerdos de cooperación regional y puede haberse visto favorecido por la armonización de normas y el establecimiento de reglas comunes mediante la coordinación de las políticas. Desde mediados de los años ochenta la expansión más rápida del comercio intrarregional se ha producido entre los países en desarrollo del Asia oriental, y hoy representa casi la mitad del

comercio total de esa región. En África, aunque también ha aumentado la fracción del comercio total correspondiente a los intercambios intrarregionales, sigue siendo inferior al 10%. El comercio intrarregional de América Latina, excluido México, ha aumentado de manera significativa desde finales de los años ochenta hasta llegar a cerca del 30% del comercio total. Las pautas geográficas del comercio de las economías en transición han cambiado de manera espectacular desde principios de los años noventa y muchos países de Europa central han intensificado sus vínculos comerciales con Europa occidental hasta llegar a adherirse a la UE. El comercio intrarregional entre las economías en transición que son miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) ha ido disminuyendo pero sigue siendo considerable, ya que en 2005 representaba alrededor de una cuarta parte del comercio total de ese grupo. El "sesgo geográfico" favorable al comercio intrarregional se debe a diversos factores, algunos de los cuales quizás guarden relación con los proyectos de integración oficial, mientras que otros corresponden a determinadas ventajas comerciales, como la proximidad, los menores costos del transporte, los conocimientos implícitos resultantes de una reiterada interacción, y beneficios indirectos de distintos tipos.

De todos los acuerdos regionales entre países en desarrollo, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) muestra la mayor proporción de comercio intrarregional dentro de su comercio total: un 25% en promedio ponderado. Aunque la ASEAN se creó más por motivos políticos que económicos, el comercio entre sus miembros ha ido constantemente en aumento desde mediados de los años setenta. Sin embargo, la liberalización del comercio no fue oficial hasta 1992 con el lanzamiento de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN. En 2005 los países en desarrollo del Asia oriental y sudoriental representaban casi un 50% del comercio total de la ASEAN, en comparación con sólo el 30% en 1990. Esta expansión comercial se ha debido en gran parte al desarrollo de una red más amplia de producción regional impulsada por otras economías asiáticas, en particular China, la República de Corea y la Provincia china de Taiwán. Su éxito ha servido de estímulo a otras negociaciones para ampliar esa zona comercial a China, la República de Corea y el Japón.

Las pautas de desarrollo e integración del Asia oriental presentan algunas de las características de la integración europea, aunque con rasgos distintos a causa de las influencias y herencias de la dominación colonial, la distancia económica entre el Japón y sus vecinos y las exigencias específicas de una industrialización tardía. En el proceso de integración, las fases de industrialización y desarrollo regional han estado estrechamente interrelacionadas. La rápida transición de una actividad económica dominada por industrias basadas en los recursos y en una gran densidad de mano de obra a unas actividades manufactureras cada vez más complejas en las principales economías ofreció a sus vecinos menos adelantados la oportunidad de participar en la división regional del trabajo mediante la expansión de las actividades menos exigentes, menos técnicas y con mayor densidad de mano de obra que ya no podían ser realizadas de manera competitiva por los países más avanzados. En este proceso, el comercio y la IED sirvieron para "redistribuir" las ventajas comparativas y, empezando por el Japón durante la posguerra, se adoptaron deliberadamente políticas macroeconómicas favorables a la inversión junto con otras medidas estratégicas industriales y tecnológicas al servicio de este objetivo.

Estas tendencias están estrechamente conectadas con la aparición de redes regionales de producción, constituidas por grandes empresas transnacionales que producen series normalizadas de productos en diferentes lugares, o bien por grupos de pequeñas y medianas empresas ubicadas en diferentes países y vinculadas mediante subcontratación internacional a una empresa coordinadora principal. En el Asia oriental existen ambos tipos de redes, pero el primero es más frecuente. China ha contribuido de manera significativa a la aceleración del comercio intrarregional desde finales de los años ochenta, y grandes empresas de la región han deslocalizado sus actividades de montaje para aprovechar los menores costos y se han convertido en exportadoras importantes de productos intermedios a China. La participación en esas redes ha sido también uno de los factores propulsores del desarrollo en el Asia sudoriental, aunque se limita a un pequeño número de industrias.

En América Latina, los acuerdos oficiales de cooperación regional parecen haber desempeñado un papel más importante que en el Asia oriental. Los dos acuerdos de integración sudamericanos, la Comunidad Andina y el MERCOSUR, han ido acompañados de una considerable expansión del comercio intrarregional.

Pero independientemente de esos acuerdos, el comercio con los países no miembros que pertenecen a la misma región geográfica también ha aumentado con mayor rapidez que el comercio con el resto del mundo, lo que pone una vez más de relieve la importancia del factor geográfico. Sin embargo, la integración en América Latina ha sido mucho más débil e inestable que en el Asia oriental y la marcha de la economía en general mucho menos dinámica. Las razones hay que buscarlas en las deficiencias mundiales y también en unas políticas nacionales inadecuadas.

Lo dicho vale también en parte para África. Los países africanos suelen pertenecer a varios acuerdos comerciales regionales, pero en pocos casos esto ha estimulado un comercio intrarregional significativo. Con la excepción de la Unión Económica y Monetaria del África Occidental, que también pertenece a la zona del franco CFA, y de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo, el comercio intrarregional no ha superado el 5% del comercio total de los miembros de esos acuerdos regionales. El escaso peso relativo del comercio intrarregional en África, pese a la existencia de varios acuerdos comerciales regionales (que a menudo se superponen), se debe en gran parte a la estructura de la producción y a la composición de las exportaciones, así como a la presencia de barreras no arancelarias y dificultades infraestructurales. Como muchos países todavía están especializados en un pequeño número de productos básicos destinados a la exportación, mientras que la mayor parte de sus importaciones consisten en productos manufacturados, el desajuste entre las estructuras de la oferta y la demanda en su comercio internacional limita el potencial de sus intercambios intrarregionales. La producción manufacturera con gran densidad de mano de obra y destinada a la exportación tampoco ha hecho aumentar de manera significativa el comercio intrarregional, porque casi todas las exportaciones van a parar a Europa occidental o a los Estados Unidos.

Composición de los flujos comerciales intrarregionales

La composición de las exportaciones influye mucho sobre la repercusión del comercio en el crecimiento a largo plazo. Si se compara la composición del comercio intrarregional con la del comercio extrarregional puede verse que en muchos casos la primera ofrece un potencial mucho mayor para la mejora de las exportaciones. Los bloques regionales de países en desarrollo suelen constituir mercados importantes, y a menudo dinámicos, para las exportaciones manufacturadas de sus miembros, incluidas las de mayor contenido técnico y especializado. Los mercados regionales suelen ofrecer un contexto económico favorable para las industrias locales en sus fases iniciales de desarrollo y es más probable que atraigan IED en el sector manufacturero que los mercados nacionales más pequeños. De este modo, aumentar el comercio dentro de la misma región geográfica puede ser más favorable para la diversificación, el cambio estructural y una industrialización más tecnológica que el comercio general. La proximidad geográfica tiene tanta importancia como la estructura económica inicial de cada país, pero los acuerdos comerciales regionales, así como otras iniciativas regionales que fomentan la integración comercial y la diversificación de los productos, especialmente en el sector manufacturero, pueden potenciar el impacto positivo del comercio intrarregional. Naturalmente, las diversas orientaciones geográficas de la integración externa -intrarregional, con otras regiones en desarrollo o con países desarrollados- no se excluyen mutuamente: un país puede beneficiarse de la expansión de sus exportaciones a todos estos mercados. Sin embargo, para un país en desarrollo que intente mejorar su estructura de producción y elevar el contenido tecnológico de su industria nacional, orientarse hacia el mercado regional puede ser importante para fomentar la competitividad de los productores del país y como primera medida para integrarse en un mercado internacional más amplio.

El creciente volumen del comercio intrarregional y, lo que es más importante desde el punto de vista del desarrollo, el incremento de la parte proporcional de productos manufacturados de media y alta tecnología, constituyen un poderoso argumento en favor de una estrategia de desarrollo que vincule industrialización y regionalismo. Sin embargo, para el éxito de esa estrategia se requiere una cooperación activa entre los miembros de un bloque regional que vaya más allá de la liberalización del comercio intrarregional o de la introducción de un arancel externo común; ha de garantizarse una distribución equitativa de las ventajas que se derivan de la integración de manera que cada miembro pueda percibir beneficios netos de su participación.

Las desigualdades en la distribución de beneficios se explican por factores estructurales pero también, en muchos casos, por las políticas económicas adoptadas. En una unión aduanera o un mercado común, la estructura de los aranceles externos comunes o las normas sobre materiales de origen local no son neutrales, es decir pueden favorecer más los intereses de unos miembros que los de otros. Además, los miembros de un acuerdo regional suelen seguir con frecuencia políticas industriales propias, ya sea de acuerdo con sus socios, ya sea unilateralmente. Así pues, existe el peligro de que, a falta de una política industrial coordinada, los miembros adopten una actitud de "empobrecimiento del vecino", llegando a debilitar el proceso de integración. De hecho, no todos los miembros de un bloque comercial tienen la misma capacidad financiera e institucional para promover la producción y las exportaciones. La UE afrontó ese problema armonizando las políticas nacionales de apoyo y transfiriendo algunas competencias nacionales al nivel regional para poder así distribuir mejor los beneficios resultantes de la integración. En los acuerdos de cooperación entre bloques en desarrollo esa es una cuestión pendiente, aunque recibe cada vez más atención.

Cooperación monetaria y financiera regional

Desde los años noventa ha habido mayor interés por la cooperación financiera y monetaria entre países en desarrollo, entre otras cosas porque las perspectivas de desarrollo de muchos países han dependido más de la globalización de los mercados financieros que de la expansión del comercio mundial. Las crisis financieras sufridas por las economías de mercado emergentes pusieron de manifiesto los peligros resultantes de la inestabilidad de los flujos de capitales internacionales privados, en especial los de carácter especulativo a corto plazo, y los efectos perjudiciales que el comportamiento errático de los mercados financieros internacionales podía tener para el comercio internacional y el crecimiento económico sostenido. Se evidenció una vez más que las crisis financieras rara vez se limitan a un solo país; el comportamiento de los inversionistas puede contagiarse con facilidad a otros países, aun cuando éstos tengan unas variables económicas fundamentales sólidas.

La cooperación monetaria y financiera regional puede tener varias formas y basarse en diferentes instrumentos. En sus fases iniciales puede tener como objetivo proporcionar financiación a largo plazo a los países participantes por medio de bancos regionales de desarrollo y la creación de mercados regionales de capitales. Otras formas de cooperación más complejas consisten en utilizar bancos regionales de compensación para facilitar los pagos del comercio intrarregional y la financiación a corto plazo de países que tienen problemas de balanza de pagos. La emisión de bonos en monedas regionales y la concesión de préstamos en monedas nacionales pueden contribuir a reducir los desajustes monetarios y fomentar el desarrollo de mercados financieros regionales.

Para estrechar la cooperación regional en el sector de las finanzas también se pueden crear mecanismos regionales de regulación de los tipos de cambio y uniones monetarias. La regulación regional de los tipos de cambio entre países con una participación relativamente elevada y cada vez mayor en la cooperación

comercial y financiera intrarregional puede ser importante con miras a crear un mercado común, ya que la inestabilidad de los tipos de cambio puede distorsionar los flujos comerciales y frenar la integración comercial. Incluso si esas medidas requieren una mayor coordinación macroeconómica entre los países participantes, pueden ser útiles para países con economías muy abiertas que desean estabilizar el valor interno y externo de su moneda. La experiencia de algunas regiones indica que pueden reducirse considerablemente las repercusiones a menudo graves de la inestabilidad de los flujos de capital a corto plazo, así como del arbitraje y las frecuentes sobrevaloraciones e infravaloraciones, en particular en el crecimiento y la inversión.

La política monetaria y cambiaria ha sido con mucho la que ha registrado un mayor nivel de cooperación e integración en África. Con dos uniones monetarias y la estabilización del tipo de cambio nominal en la zona monetaria común del África meridional, África se ha situado a la vanguardia de la integración monetaria regional en el mundo en desarrollo. Las paridades fijas de tipos de cambio, y por consiguiente la mayor credibilidad de sus políticas monetarias, han ayudado a varios países a lograr la convergencia en sus niveles de precios, aunque con resultados desiguales por los diferentes regímenes de tipos de cambio. El mayor problema para una estabilización cambiaria ha sido el riesgo de una apreciación del tipo de cambio real debido a los diferenciales positivos de inflación entre las monedas nacionales y la moneda de anclaje.

La experiencia europea con diferentes formas de cooperación monetaria, que finalmente culminaron en una unión monetaria integral, tiene importantes cosas que enseñar a los países en desarrollo. Así les enseña que no existe alternativa viable a la gestión de alguna forma de tipos de cambio fijos o flotantes si se quieren evitar repercusiones negativas para el comercio y el buen funcionamiento de un mercado común. Significa además que la cooperación regional en asuntos monetarios y el diseño de una cooperación monetaria que apunte a la unión monetaria integral como último objetivo son superiores a los sistemas basados en el anclaje de las monedas.

Con todo, el hecho de que la integración europea no haya dado unos resultados económicos comparables a los de los Estados Unidos desde el final del sistema de Bretton Woods quiere decir que, para que las iniciativas de desarrollo tengan éxito a nivel nacional, es de capital importancia que los países formulen y apliquen efectivamente una estrategia y unas políticas macroeconómicas de desarrollo apropiadas. A este respecto, el enfoque macroeconómico ortodoxo adoptado por Europa encierra importantes lecciones para los países en desarrollo. Los países que mayor éxito han tenido en la convergencia económica, a saber, los asiáticos, rechazaron en todo momento la idea simplista de utilizar la política monetaria para lograr la estabilización de los precios. De hecho, las políticas seguidas para alcanzar este objetivo fueron exactamente las contrarias a las ortodoxas. En el modelo de estabilización asiático, la política monetaria procuró estimular la inversión y el crecimiento mientras que se utilizaron instrumentos heterodoxos para controlar la inflación. Los métodos preferidos para estabilizar los precios fueron las políticas de ingresos y la intervención estatal directa en los mercados de bienes y del trabajo. Está claro que, en un contexto de crecimiento extremadamente rápido, con el consabido riesgo de sobrecalentamiento de la economía, este método ha superado la prueba de fuego.

Elementos básicos de una cooperación regional orientada al desarrollo

En su forma más simple, la cooperación regional puede consistir en la reducción de las barreras técnicas y burocráticas al comercio mediante reformas administrativas coordinadas y la difusión de información crucial sobre oportunidades comerciales a través de ferias de comercio y del fomento de los contactos entre empresas a nivel regional. Establecer o mejorar la infraestructura material del transporte y las comunicaciones es una medida más ambiciosa que requiere formas más avanzadas de cooperación y coordinación financiera. Más adelante la cooperación podría ampliarse hasta aunar recursos regionales para hacer frente a desafíos comunes, por ejemplo acelerar la diversificación de la producción en los sectores dinámicos, mejorar la estructura industrial y elevar la productividad agrícola. La cooperación regional también puede ser una manera de abordar la cuestión de los bienes públicos a nivel mundial, como la generación de conocimientos y la solución de los problemas ambientales.

En algunos aspectos, como la facilitación del comercio y del transporte y el suministro de energía y agua, la cooperación regional es indispensable para que la mayoría de los países puedan detectar y superar problemas que van más allá de sus fronteras nacionales y formular propuestas que requieren la realización de actividades paralelas en varios países. La mejora de la logística comercial y de la conectividad del transporte es un elemento importante de cualquier política que procure fomentar las oportunidades comerciales a fin de acelerar el crecimiento y el cambio estructural. En muchos casos, la liberalización oficial del comercio no tiene todo el éxito que podría tener porque no se toman en consideración algunos aspectos fundamentales de la logística del comercio, como la facilitación de los trámites aduaneros, y la armonización de procedimientos y normas, o bien se utilizan como barreras comerciales no arancelarias. En otros casos, la mala calidad de la infraestructura, o su inexistencia, hacen que el comercio resulte materialmente difícil, si no imposible, independientemente de cuál sea el régimen comercial adoptado. La existencia de barreras arancelarias o de contingentes supone un enorme obstáculo para el comercio, pero no impide por completo los intercambios comerciales, como ocurre cuando falta una infraestructura regional apropiada. Por lo tanto, en vez de ocuparse exclusivamente de los aspectos jurídicos de las políticas comerciales en el ámbito de la cooperación regional, emprender nuevas iniciativas para abordar estos otros aspectos de las relaciones económicas intrarregionales puede ser tan importante, o más, que una mayor liberalización del comercio.

Importancia crucial de la logística comercial

Hoy en día, los elevados costos del transporte y la mala conectividad son más perjudiciales que nunca para el desarrollo de un país; en particular, plantean un grave problema a los países en desarrollo sin litoral. Muchos países, sobre todo de África, todavía están mejor conectados por vía aérea y marítima con los países industrializados de otros continentes que con los países vecinos. De este modo su comercio se ve obstaculizado no sólo por la distancia, sino también por los elevados costos del transporte y la mala conectividad. Esos obstáculos pueden superarse por medio de asociaciones regionales de facilitación del comercio y el transporte, orientadas a mejorar la infraestructura del transporte, la organización del tránsito y la agilización del comercio en los puestos fronterizos.

El comercio dentro de una región geográfica es a menudo por vía terrestre mientras que el de larga distancia se realiza por aire o por mar. Así pues, para que un programa de facilitación del comercio sea coherente con la estrategia general de comercio y desarrollo de un país, es necesario decidir en primer lugar a qué país o región hay que dar prioridad en el comercio. Fomentar el comercio con socios de fuera de la región exigirá sobre todo la adopción de medidas como la tramitación del despacho de aduanas antes de la llegada de las mercaderías a los puertos de mar, o la utilización en esos puertos de sistemas de portal o modelos normalizados de la Organización Marítima Internacional. Si la prioridad es la integración regional, entonces habrá que insistir en medidas tales como las operaciones fronterizas conjuntas, el reconocimiento mutuo de los documentos y licencias relacionados con el comercio y el transporte dentro de una región, o la documentación común y la automatización de los trámites aduaneros en los puestos fronterizos.

La cooperación con los países vecinos es indispensable, sobre todo para que los países en desarrollo sin litoral estén conectados por tierra. De hecho, esa cooperación puede favorecer los intereses comunes de los países en desarrollo sin litoral y de los países ribereños de tránsito en mucha mayor medida de lo que suele suponerse. Podría poner en marcha una dinámica regional basada en un círculo virtuoso de infraestructuras de transporte y sistemas de información comercial mejores y menos costosos que permitieran aumentar el comercio, lo que a su vez produciría economías de escala y una mayor competencia en el transporte así como unas condiciones financieras más favorables para seguir modernizando la infraestructura.

Beneficios de los grandes proyectos infraestructurales regionales para el suministro de energía

El crecimiento más rápido y la expansión de la industria en los países de bajos y medianos ingresos han hecho aumentar sus necesidades de energía. Una infraestructura energética eficaz es condición indispensable para el desarrollo económico en general, y para el desarrollo y la diversificación de la industria en particular; pero requiere una gran aportación de capital y a menudo inversiones en gran escala, que muchos gobiernos de países en desarrollo tienen dificultades para financiar. La movilización de esos recursos mediante privatizaciones quizás no sea siempre compatible con otras consideraciones estratégicas a largo plazo. Además, el suministro y la distribución de energía están determinados en gran parte por la riqueza de recursos naturales de cada país y son pocos los países que pueden satisfacer sus necesidades energéticas sin cooperar con los vecinos. Las características estructurales específicas de este sector hacen que esté muy expuesto a los fallos del mercado, que, dada su importancia para el funcionamiento y la expansión de casi todos los demás sectores, pueden verse fácilmente amplificadas. Por todas estas razones, la cooperación regional en el sector energético puede ser un punto de partida para una posterior cooperación en otros ámbitos más amplios de la coordinación o formulación de políticas comunes, como puede verse por el ejemplo de Europa. Para los países más pobres, las iniciativas de cooperación regional en los sectores del suministro y la distribución de energía y la infraestructura del transporte pueden contribuir también a reforzar la financiación externa.

El suministro y la distribución de energía y agua han sido objeto de cooperación bilateral y regional en diversas regiones en desarrollo y la intensificación de esta cooperación ofrece grandes posibilidades de incrementar la eficiencia y la seguridad. Tras los decepcionantes resultados conseguidos con las políticas de mercado adoptadas en consonancia con las amplias reformas de los años ochenta y noventa, recientemente ha habido una reactivación de la cooperación intergubernamental regional en el sector de la energía, sobre todo en América Latina. La idea de que tanto el Estado como la cooperación regional tienen un importante papel que desempeñar en este sector no es nueva: sirvió de base para construir las instituciones regionales de Europa occidental durante la posguerra, incluso antes de la creación de la Comunidad Económica Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio.

La política energética en el nuevo milenio no sólo debe conseguir que el suministro tradicional de energía baste para satisfacer la creciente demanda, sino que también ha de concentrarse en medidas innovadoras encaminadas a fomentar la eficiencia energética y apoyar la explotación y el aprovechamiento de fuentes de energía alternativas. Para ello deben afrontarse retos formidables: los costos de la investigación y la innovación tecnológica son elevados, el proceso de ajuste será largo y accidentado y las fuentes potenciales de energía no están distribuidas por igual entre los diversos países. Estos factores adquieren más importancia a medida que progresa el desarrollo industrial, aumenta la producción y se agudizan los problemas ambientales.

Así pues, potenciar la cooperación regional de cara al futuro en el sector de la energía puede servir para apoyar las políticas nacionales tendientes a acelerar el desarrollo de las industrias manufactureras en los países en desarrollo. Esta nueva orientación se refleja en la campaña Visión 2020 de la ASEAN, que reconoce que el crecimiento a largo plazo puede estar determinado por la intensificación de la cooperación regional en pro de la eficiencia y la conservación de la energía y el aprovechamiento de recursos energéticos nuevos y renovables a fin de reforzar la seguridad energética regional. Pero para que las buenas intenciones se traduzcan en medidas concretas harán falta políticas de apoyo y compromisos financieros.

La política industrial como iniciativa regional

La coordinación regional de grandes proyectos de inversión para evitar costosos excesos de capacidad en industrias que requieren gran densidad de capital puede ser una motivación importante no sólo para la cooperación regional en el sector energético sino también más en general para la política industrial. Esa cooperación no es siempre fácil porque a menudo se la considera contraria a los intereses nacionales, sobre todo cuando exige la transferencia de recursos financieros a alguna institución supranacional. Sin embargo, los beneficios a largo plazo de la cooperación pueden con frecuencia compensar con creces esos costos económicos, en particular cuando se comparan con su potencial, tras una fase inicial de fomento de la confianza, para extender su esfera de acción a sectores en los que las capacidades nacionales son limitadas. A este respecto, la experiencia de Europa occidental, que empezó con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero a principios de los años cincuenta, ofrece enseñanzas útiles, aunque las circunstancias de entonces eran bastante distintas de las que imperan hoy en día en las regiones en desarrollo.

El crecimiento económico va a menudo aparejado con el desarrollo tecnológico. La mayoría de los países en desarrollo dependen enormemente de la aplicación de tecnología extranjera en sus sistemas nacionales de producción, y eso requiere políticas e instituciones nacionales apropiadas. Podrían prepararse sistemas nacionales de innovación con un alcance regional explícito para realizar investigaciones y actividades de capacitación y reunión de información en régimen de colaboración. Para ello habría que resolver complejas cuestiones institucionales, como el diseño de regímenes de propiedad intelectual, y sería mejor adoptar medidas de apoyo como la armonización de normas y leyes a nivel regional y aunar recursos para gestionarlos con mayor eficacia de acuerdo con las necesidades y las condiciones locales. Las dificultades presupuestarias y las limitaciones de recursos humanos impiden a los gobiernos de muchos países en desarrollo ofrecer mayor apoyo a las políticas industriales "horizontales", por ejemplo financiando más la innovación y las actividades de investigación y desarrollo. A menudo esas actividades, que no suelen estar respaldadas por poderosos grupos de presión locales, tienen períodos de gestación relativamente largos y requieren inversiones sustanciales en capital físico y humano. Es más fácil sufragar los gastos de desarrollo de unas tecnologías ya avanzadas y su adaptación a las condiciones locales si son varios los gobiernos que las financian mediante un acuerdo de cooperación regional o un banco regional de desarrollo.

Los instrumentos de política industrial que tienen por objeto promover la acumulación de capital en el sector manufacturero pueden ser de diversos tipos, según se inscriban en un ámbito nacional o regional. Si bien es probable que los incentivos fiscales puedan aplicarse con mayor eficacia en el plano nacional, quizás la financiación de esa inversión pueda contar con el apoyo de iniciativas regionales como los bancos regionales de desarrollo o el fomento de mercados financieros regionales, en especial cuando los mercados nacionales quizás sean demasiado pequeños y los internacionales inaccesibles por diversas razones.

La cooperación regional en materia de política energética e industrial ha de complementar, claro está, y no sustituir a las estrategias nacionales, pero no tiene por qué limitarse a la simple consulta y coordinación. También puede abarcar la financiación y ejecución de proyectos que no serían factibles para un solo país en desarrollo. Como mínimo, una cooperación satisfactoria en todos estos campos tendrá probablemente el efecto indirecto de fomentar la confianza, preparando así el terreno para formas más ambiciosas de cooperación regional.

El camino a seguir

Hay que reconocer que hay factores que limitan los efectos que tienen sobre el desarrollo los acuerdos de integración regional entre países en desarrollo, según cual sea el nivel del que parten. Los países y regiones que carecen de un sector sustancial de bienes de capital tienen que conseguir las divisas necesarias para poder importar bienes de capital y productos intermedios de los países desarrollados o los países en desarrollo industrialmente más avanzados. De manera análoga, los países de bajos ingresos cuyas exportaciones consisten sobre todo en un pequeño número de productos básicos encontrarán por lo general mercados limitados en su propia región y en otros países en desarrollo. Por ambas razones, los países en desarrollo que todavía dependan de la producción primaria o estén en una fase inicial del desarrollo industrial podrán beneficiarse menos de la integración regional con socios de un nivel de desarrollo similar al suyo que aquéllos cuya estructura de producción esté más diversificada.

La experiencia de los 50 últimos años enseña que la cooperación regional no es condición necesaria ni suficiente para poner en marcha una fuerte dinámica regional, pero puede contribuir a reforzar las políticas nacionales y las dinámicas de integración regional resultantes de la interacción de las empresas privadas. Si está bien concebida y responde a la necesidad de superar limitaciones y deficiencias propias de una región y causadas por las estructuras de gobernanza mundial existentes, entonces es muy probable que una integración económica regional más estrecha reporte beneficios reales. Dicha integración no se produce automáticamente de resultados de la liberalización del comercio. Sean cuales fueren los posibles beneficios de la liberalización del comercio a nivel regional o mundial en lo que respecta a acelerar el crecimiento y el cambio estructural en los países en desarrollo, los gobiernos harán bien en estudiar atentamente las opciones de que dispongan para aprovechar al máximo las mayores oportunidades comerciales que se les ofrezcan tanto dentro de su región como en otras regiones. Eso es especialmente importante hoy en día, ya que la creciente integración en la economía mundial y los compromisos multilaterales limitan el espacio de políticas de los países y sus posibilidades de manejar los instrumentos tradicionales de política comercial.

Reforzar la cooperación regional no significa descartar otras formas de cooperación internacional o Sur-Sur. Si bien la proximidad es importante para algunos ámbitos de la cooperación, puede ser irrelevante en otros. La necesidad de la cooperación Sur-Sur, en un caso en que la proximidad no tiene mayor importancia, puede verse por ejemplo en la coordinación de incentivos para atraer IED, especialmente en el sector primario, donde países de distintas regiones pero con una dotación similar de recursos naturales "compiten" con frecuencia para conseguir capital extranjero. Por otra parte, la cooperación regional es más importante para coordinar políticas con el fin de atraer IED en el sector manufacturero o los servicios, donde es más probable que los conflictos de intereses entre países de la misma región provoquen una escalada a la hora de ofrecer incentivos a posibles inversionistas extranjeros. La cooperación regional en este ámbito sería más fácil si ya estuvieran en marcha otros mecanismos de cooperación. De hecho, a veces lo que hace posible la cooperación regional en otros sectores es precisamente el que ya existan determinados acuerdos institucionales de cooperación y coordinación.



Supachai Panitchpakdi
Secretario General de la UNCTAD

CUESTIONES ACTUALES DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

A. Tendencias recientes de la economía mundial

1. Crecimiento mundial

Por quinto año consecutivo la economía mundial ha registrado un crecimiento vigoroso. Se prevé que en 2007 el producto interno bruto (PIB) mundial, medido a tipos de cambio de mercado¹, crecerá en un 3,4% en comparación con el 4% registrado en 2006. Esta ligera reducción puede explicarse principalmente por la desaceleración de la economía de los Estados Unidos, por lo que el crecimiento del PIB en las demás regiones, incluidas las economías en desarrollo y en transición, debería ser aproximadamente el mismo que en 2006 (cuadro 1.1).

La desaceleración del crecimiento en los Estados Unidos se debió principalmente a la inversión de la anteriormente floreciente tendencia del mercado de la vivienda, que había sostenido el consumo privado. Es posible que, con el aumento de los tipos de interés a largo plazo, se produzca una clara contracción de los precios de la vivienda, que podría socavar aún más la solvencia de los hogares y precipitar una reducción del consumo privado. Existen preocupaciones similares para el Reino Unido, en donde una política monetaria cada vez más restrictiva y el aumento del endeudamiento de los hogares amenazan con reducir el consumo interno, que había sido impulsor del crecimiento en los últimos años.

En Alemania y el Japón, en donde la aceleración del crecimiento se había visto estimulada principalmente por el rápido aumento de las exportaciones netas y la recuperación de la inversión en activos fijos, la demanda interna privada sigue siendo frágil pese a un aumento de la tasa de empleo y a cierto grado de éxito en la reducción del desempleo.

El Asia oriental y meridional siguen experimentando un crecimiento particularmente alto debido al fuerte desempeño de China y la India. Sus altos coeficientes de inversión (que exceden del 40% del PIB en China y de aproximadamente el 30% en la India) sólo podrán continuar si se logran evitar los grandes choques externos y si la política económica no se ve obligada a limitar la expansión más de lo previsto actualmente. Esto no debería conducir a un ajuste excesivo de los tipos de cambio y a un importante cambio de política en los Estados Unidos. Otros países de Asia oriental, meridional y sudoriental se han beneficiado del dinamismo de la India y China al haber aumentado sus exportaciones.

El ritmo de la expansión económica también ha sido rápido en otras regiones en desarrollo y en las economías en transición, incluida la Comunidad de Estados Independientes (CEI) que se ha visto beneficiada de una fuerte demanda de productos básicos primarios y, en la mayoría de los casos, de

Cuadro 1.1

CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN MUNDIAL, 1991-2007^a

(Variación porcentual anual)

Región/país	1991-2000 ^b	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ^c	2007 ^d
Todo el mundo	2,9	1,5	1,8	2,6	4,1	3,4	4,0	3,4
Países desarrollados	2,5	1,1	1,2	1,8	3,1	2,4	3,0	2,4
<i>de los cuales:</i>								
Japón	1,1	0,2	0,3	1,4	2,7	1,9	2,2	2,3
Estados Unidos	3,5	0,8	1,6	2,5	3,9	3,2	3,3	2,0
Unión Europea	2,2	1,9	1,2	1,2	2,3	1,7	3,0	2,8
<i>de los cuales:</i>								
Zona euro	2,1	1,9	0,9	0,8	2,0	1,3	2,8	2,6
Francia	2,0	1,9	1,0	1,1	2,3	1,2	2,2	2,0
Alemania	1,8	1,2	-0,0	-0,2	1,3	0,9	2,8	2,8
Italia	1,5	1,8	0,3	0,0	1,1	-0,0	1,9	1,9
Reino Unido	2,7	2,4	2,1	2,7	3,3	1,9	2,8	2,7
Europa sudoriental y CEI	-4,2	5,9	5,2	7,1	7,7	6,4	7,5	7,0
Europa sudoriental ^e	-0,9	4,8	4,7	4,3	6,2	4,7	6,2	5,6
CEI	-5,0	6,2	5,4	7,8	8,1	6,8	7,7	7,3
<i>del cual:</i>								
Federación de Rusia	-4,7	5,1	4,7	7,3	7,2	6,4	6,7	6,4
Países en desarrollo	5,0	2,6	3,8	5,1	7,1	6,5	6,9	6,4
África	2,7	3,7	3,4	4,9	5,3	5,3	5,6	6,0
África septentrional (excl. Sudán)	3,2	3,9	3,4	5,3	5,0	4,5	5,7	5,9
África subsahariana (excl. Sudáfrica)	2,6	4,1	3,4	5,5	5,8	6,2	5,8	6,8
Sudáfrica	2,1	2,7	3,6	3,1	4,8	5,1	5,0	4,8
América Latina y el Caribe	3,2	0,3	-0,5	2,1	6,2	4,8	5,7	4,7
Caribe	1,8	0,5	2,5	2,7	3,7	6,9	8,5	6,2
América Central (excl. México)	4,5	1,7	2,4	3,6	4,0	4,5	6,0	4,6
México	3,1	-0,0	0,8	1,4	4,2	3,0	4,8	2,5
América del Sur	3,3	0,3	-1,5	2,4	7,4	5,4	5,8	5,5
<i>del cual:</i>								
Brasil	2,9	1,3	2,7	1,1	5,7	2,9	3,7	4,5
Asia	6,5	3,5	5,9	6,5	7,8	7,4	7,6	7,2
Asia oriental	8,5	5,0	7,3	6,9	8,2	7,8	8,4	8,0
<i>del cual:</i>								
China	12,4	8,3	9,1	10,0	10,1	10,2	10,7	10,5
Asia meridional	5,3	4,4	4,7	7,0	7,7	8,0	7,9	7,5
<i>del cual:</i>								
India	6,0	5,0	4,0	7,1	8,5	9,2	9,2	8,5
Asia sudoriental	5,1	2,1	4,8	5,4	6,6	5,7	6,0	5,7
Asia occidental	3,9	-0,9	3,5	5,4	7,8	6,9	5,5	5,2

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en *UNCTAD Handbook of Statistics*; Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES); *LINK Global Economic Outlook 2007* (mayo de 2007).

a Los cálculos se basan en el PIB a precios constantes en dólares de 2000.

b Promedio.

c Estimaciones preliminares.

d Previsiones.

e Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Rumania, Serbia y Montenegro y ex República Yugoslava de Macedonia (la).

una mejora considerable de su relación de intercambio. En varios países, el aumento de los precios de la energía y otros productos básicos primarios ha generado grandes superávits en la cuenta corriente, lo que ha contribuido a aumentar los ingresos de los agentes nacionales, incluidos los gobiernos. Esto ha sentado las bases para una expansión del consumo privado y una fuerte recuperación de la inversión. Incluso en países que no se han beneficiado mucho de la mejora de la relación de intercambio, como el Brasil y Sudáfrica, los gobiernos han puesto en marcha programas proactivos que favorecen el desarrollo y que apuntan a sostener las tasas de crecimiento mediante una mayor inversión en la infraestructura.

En cierta medida esto también es válido para el continente africano. El crecimiento de esa región, previsto en un 6% en 2007, está impulsado principalmente por los productores de petróleo y otros productos básicos que tienen una fuerte demanda en el mercado mundial. Para América Latina se prevé una tasa de crecimiento ligeramente inferior al 5%, y es probable que en Asia occidental se llegue a un período de cinco años consecutivos con tasas de crecimiento superiores al 5%, principalmente como resultado de un gran mejoramiento de la relación de intercambio en los países exportadores de petróleo de la región.

Los principales riesgos que podrían afectar a la continua expansión económica mundial derivan de la falta de medidas para corregir los actuales desequilibrios mundiales (analizados en la sección b). Si la desaceleración actual de la economía de los Estados Unidos se profundiza y se convierte en una recesión, y si los principales países excedentarios, pese a la apreciación de sus monedas, no inician políticas expansionistas de mucho mayor alcance basadas en la demanda interna, más que en las exportaciones netas, el panorama será bastante sombrío. Con respecto a la estimulación de la demanda ya se están produciendo algunos acontecimientos positivos. En China, se está tratando de revitalizar el consumo interno mediante una política económica orientada al aumento de los ingresos de los trabajadores con salarios bajos (incluidos los ingresos disponibles de los agricultores) y el mejoramiento del sistema de seguridad social. También está tratando de frenar la inversión y algunas exportaciones, en particular en las industrias muy contaminantes y de gran consumo de energía, mediante una política fiscal y monetaria (Tao, 2007). Entre los países desarrollados con alto superávit, Alemania ha previsto

una reorientación de los gastos con la apreciación del euro. En el Japón está aumentando el consumo interno tras varios años de atonía, pero debido a las corrientes de capital especulativo, el yen es sumamente débil y sigue estimulando las exportaciones. No se sabe a ciencia cierta si estos acontecimientos tendrán un efecto lo suficientemente fuerte como para evitar una recesión en el proceso de corrección de los desequilibrios.

Desde una perspectiva a mediano plazo, el desempeño económico reciente de las economías en desarrollo y en transición demuestra que esos países han hecho grandes esfuerzos para alcanzar el nivel de los países desarrollados, aunque en términos absolutos las diferencias en los ingresos per cápita entre ellos está en aumento. Durante más de dos décadas, entre 1981 y 2002, la tasa de crecimiento media de los países desarrollados fue superior a la de la mayoría de las economías en desarrollo, mientras que el PIB per cápita de las economías en transición descendió vertiginosamente entre 1990 y 2002 (cuadro 1.2). Durante ese período, la única región en desarrollo que redujo su brecha relativa (en términos del PIB per cápita real) con los países desarrollados fue Asia oriental y meridional. En el período 1981-2007, el crecimiento global del PIB per cápita en África y Asia occidental ha aumentado en un 16% mientras que, en América Latina el aumento ha sido del 23%. Desde 2003, África, Asia occidental y América Latina han alcanzado tasas de crecimiento altas y estables después de más de dos décadas de estancamiento. La tasa de crecimiento en Asia oriental y meridional, que ya era rápida, se ha acelerado hasta llegar a la extraordinaria cifra de más del 300% desde 1980, lo que ha supuesto efectivamente una duplicación de PIB per cápita en sólo 14 años. Las economías en transición volvieron a crecer en 1999; pese a que desde el año 2000 esos países han registrado el crecimiento más rápido en el mundo, con un aumento acumulativo del PIB per cápita real del 73%, esta recuperación ha tenido lugar después de una depresión tan profunda que actualmente su PIB per cápita medio sigue estando por debajo del nivel de 1980.

En términos relativos en los últimos 27 años la brecha que separa a los países en desarrollo de los países desarrollados se ha reducido moderadamente: en 1980, el PIB per cápita real de los países desarrollados fue 23 veces superior al de los países en desarrollo, pero se redujo a 18 veces en 2007. Esta reducción general de la desigualdad mundial se

Cuadro 1.2

**CRECIMIENTO DEL PIB PER CAPITA POR
REGIÓN Y AGRUPACIÓN ECONÓMICA**

(En porcentaje)

	Crecimiento medio anual			Crecimiento total
	1981-1989	1990-2002	2003-2007	1981-2007
Todo el mundo	1,4	1,2	2,3	41,4
Economías desarrolladas	2,5	1,8	2,0	67,5
Economías en transición	1,9	-4,0	7,3	-25,8
Economías en desarrollo	1,7	3,0	5,0	112,5
<i>de las cuales:</i>				
África	-0,5	0,3	3,0	16,4
América	-0,3	1,1	3,5	22,7
Asia occidental	-1,7	1,1	4,1	16,0
Asia oriental y meridional	5,1	5,3	6,3	317,5

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en *UNCTAD Handbook of Statistics*, y cuadro 1.1.

explica casi exclusivamente por el desempeño económico de Asia oriental y meridional dado que su desfase con los países desarrollados se redujo de 48 veces en 1980 a 19 veces en 2007. Para África, América Latina y las economías en transición, la brecha relativa es mucho más amplia hoy día que en 1980 pese a las mejoras de los últimos cinco años.

El fuerte crecimiento del PIB en los últimos años ha tenido consigo un aumento importante del empleo. Sin embargo, las tasas de desempleo se redujeron significativamente sólo en América Latina y las economías en transición; si bien fueron del 8 y 9% respectivamente siguen manteniéndose en niveles relativamente altas. En Asia, cuyas cifras oficiales de desempleo varían según las regiones, las tasas se han mantenido bastante estables en los últimos cinco años al ubicarse entre el 3,5 y el 4% en Asia oriental, alrededor del 5% en Asia meridional y a aproximadamente el 6,5% en Asia sudoriental. Las tasas de crecimiento en Asia sudoriental no han logrado disminuir el desempleo a los niveles anteriores a la crisis financiera de 1997-1998. En África subsahariana, la reducción del desempleo ha sido casi insignificante (UNCTAD, 2007a: gráfico 7). La lenta reacción del desempleo al crecimiento en las regiones en desarrollo puede explicarse por las enormes reservas de mano de obra que se ven alentadas a entrar en mercados más formales sólo duran-

te fases de demanda sostenida de trabajo y de aumento de los salarios.

Desde finales del siglo pasado la inversión también ha reaccionado positivamente al mejoramiento del entorno económico. Si bien en los países desarrollados la inversión real se ha mantenido en niveles bastante estables (y han disminuido los coeficientes de inversión/PIB), en las economías en desarrollo y en transición ha aumentado significativamente desde su recuperación de las crisis financieras. Dado que el crecimiento de la inversión real en general superó el del PIB real, el coeficiente de inversión aumentó en la mayoría de las economías en desarrollo y transición. La excepción parcial a esta tendencia se observa en Asia sudoriental en donde los coeficientes PIB/inversión han mejorado desde 1998, aunque no hasta los altos niveles de antes de la crisis. Este aumento de las tasas de inversión ha ocurrido en un momento en que muchos países en desarrollo han registrado importantes superávits de la cuenta corriente, lo que los ha convertido en exportadores netos de capital. El hecho de que la exportación de capital por los países en desarrollo pobres (supuestamente dotados de poco capital) al Norte rico (supuestamente dotados de abundante capital) no haya minado la capacidad de esos países para hacer inversiones internas importantes en capital fijo, contradice principios fundamentales de la teoría ortodoxa del desarrollo. Esto plantea la necesidad de pasar revista a las premisas más importantes sobre la relación funcional entre el ahorro, la inversión, los flujos de capital y las distintas políticas y vías para conseguir la convergencia económica (UNCTAD, 2007a: 11).

2. Comercio, precio de los productos básicos y relación de intercambio

a) Expansión del comercio mundial

Paralelamente a la solidez de la economía mundial, el comercio mundial creció con gran vigor en 2006. El total de exportaciones de mercancías aumentó casi en un 15% en dólares corrientes con un incremento en volumen del 8% (cuadro 1.3) y en valores unitarios de casi el 6,5%. Gran parte del aumento de los valores unitarios en dólares se debe

Cuadro 1.3

**VOLÚMENES DE LAS EXPORTACIONES Y LAS IMPORTACIONES DE MERCANCÍAS
POR REGIÓN Y AGRUPACIÓN ECONÓMICA, 2001-2006**

(Variación porcentual respecto del año anterior)

	Volumen de las exportaciones						Volumen de las importaciones					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Todo el mundo	-1	5	6	11	5	8	-1	5	7	12	6	7
Economías desarrolladas	-1	3	3	9	5	9	-1	3	5	9	6	6
<i>de las cuales:</i>												
Japón	-8	8	9	13	5	9	1	1	6	6	2	2
Estados Unidos	-6	-4	3	9	7	10	-3	4	5	11	6	6
Unión Europea	1	4	3	9	5	9	1	3	5	9	6	7
Europa sudoriental y CEI	5	10	10	13	0	6	17	14	22	20	12	12
Europa sudoriental	10	15	22	22	6	10	17	17	26	20	7	13
CEI	5	9	8	11	-1	6	17	12	21	20	14	11
Economías desarrolladas	-1	9	12	17	6	9	-1	7	12	19	7	10
África	1	5	4	9	1	1	7	7	7	14	10	5
América Latina y el Caribe	2	0	4	9	5	4	0	-7	1	14	8	12
Asia oriental	-1	15	21	24	17	18	-1	14	19	19	6	10
<i>de la cual:</i>												
China	8	24	34	32	26	25	13	23	34	25	8	13
Asia meridional	0	15	10	12	11	8	7	13	13	16	13	6
<i>de la cual:</i>												
India	5	17	13	19	15	14	4	11	18	19	19	9
Europa sudoriental	-5	7	7	17	6	11	-7	7	8	18	5	6
Asia occidental	-3	5	6	17	-1	2	-2	6	9	37	10	15

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en la base de datos de *UNCTAD Handbook of Statistics*.

al aumento de los precios de los productos básicos (que se analiza a continuación).

En 2006, la expansión de las exportaciones (en volumen) estuvo repartida de forma pareja entre los países desarrollados y los países en desarrollo, si bien hubo grandes diferencias entre las regiones en desarrollo. Los países desarrollados se beneficiaron de una mayor demanda de los países exportadores de productos básicos como resultado de sus mayores ingresos por concepto de exportación. La Unión Europea (UE) se benefició en particular del aumento de las ventas a los países exportadores de petróleo en Asia occidental y en la CEI; y los países exportadores de bienes de capital también se beneficiaron de la expansión de la inversión en otras regiones en desarrollo. Los Estados Unidos también registraron un fuerte crecimiento de las exportaciones, que se situó en el 10% -el valor máximo alcanzado desde comienzos de la década de 2000- como resultado de una mayor demanda de las economías en recuperación de la UE y el Japón y un dólar que se viene depreciando. En el Japón, el rápido crecimiento de

las exportaciones se debió principalmente a un yen débil y a un aumento de la demanda de productos japoneses de China y otros países del sudeste asiático. En los países desarrollados, las importaciones (en volumen) crecieron a un ritmo más lento que las exportaciones, resultado del deterioro (si bien bastante moderado) de su relación de intercambio.

El crecimiento de la producción en los países en desarrollo y en transición se ha visto estimulado por el aumento de los ingresos de exportación. En algunas regiones, el poder adquisitivo de las exportaciones aumentó al haberse incrementado el volumen de los bienes exportados; en otras, los beneficios de las variaciones de la relación de intercambio contribuyeron en mayor medida a ese aumento. Los exportadores de manufacturas de Asia oriental, meridional y sudoriental pertenecen al primer grupo. En particular, China y la India contribuyeron significativamente a la expansión del comercio regional. El crecimiento impulsado por las exportaciones en China se tradujo en un aumento del 25% de sus exportaciones (en volumen), cifra que sigue superando

con creces el crecimiento del comercio mundial. El crecimiento de las exportaciones de la India (en volumen), que fue del 14%, también superó la media mundial al haberse incrementado las exportaciones de manufacturas. El crecimiento de las exportaciones de otros países de Asia oriental y meridional también fue satisfactorio no sólo como resultado de una saludable demanda mundial, sino también del dinamismo del comercio intrarregional de manufacturas. En esos países, el crecimiento de las exportaciones (en volumen) siguió superando con creces al de las importaciones. La mayor integración con la UE también explica el aumento de los volúmenes comerciales en Europa sudoriental. El crecimiento de las importaciones (en volumen) fue superior al de las exportaciones tanto en Europa sudoriental como en la CEI como consecuencia de un crecimiento económico sostenido.

Los resultados de las exportaciones (en volumen) fueron menos favorables en África, América Latina y el Caribe y Asia occidental. La rápida expansión del volumen de las exportaciones de petróleo de los países del Golfo en 2004 no pudo mantenerse en 2005 y 2006, dado que la mayor parte de la capacidad de producción ociosa ya se había puesto en marcha. Los volúmenes de exportación fueron relativamente estables en África y en Asia occidental, y aumentaron en un 4% en América Latina y el Caribe. Sin embargo, dado el gran peso que tienen las exportaciones de productos básicos primarios en el total de las exportaciones de esas regiones, los altos precios de los productos básicos estimularon el aumento del valor de las exportaciones en un 15% en África, un 18% en Asia occidental y un 20% en América Latina y el Caribe. Como resultado de esta mejora de la relación de intercambio y del fuerte crecimiento económico, la demanda de importaciones también ha crecido con rapidez en esas regiones.

Las exportaciones de los países en desarrollo, en términos de valor, han crecido sistemáticamente más rápido que las de los países desarrollados en el decenio de 2000. Como resultado de ello, la parte correspondiente a los países en desarrollo en las exportaciones mundiales aumentó del 32% en 2000 al 37% en 2006. Sin embargo, la mayor parte de este aumento se registró en Asia y principalmente en China al haber aumentado su participación en las exportaciones mundiales del 3,9 al 8,1% en ese período. La participación de África en el total de las exportaciones (en valor) tuvo sólo un ligero aumento, del 2,3 al 2,8%, y la de América Latina y el Caribe se mantuvo en general estable con una cifra algo

inferior al 6%. La participación de Europa sudoriental y la CEI también aumentó del 2,6% en 2000 al 4,1% en 2006. En cambio, la participación de los países desarrollados disminuyó del 65,6 al 59,1% durante ese período.

La evolución del comercio mundial y del desempeño de la economía mundial en el futuro dependerá en gran medida por la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales bajo la égida de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esas negociaciones, que se reanudaron en febrero de 2007 luego de haber sido suspendidas en julio de 2006, requerirán firmes esfuerzos y voluntad política para promover y lograr un resultado verdaderamente orientado hacia el desarrollo. Las partes negociadoras deberían reconocer las diferencias estructurales entre los países industrializados y los países en desarrollo y la consiguiente necesidad de que estos últimos países utilicen instrumentos de política capaces de sacar el máximo provecho al impacto de la integración comercial en el desarrollo de sus capacidades productivas nacionales.

b) Evolución de los precios de los productos básicos

En 2006 y comienzos de 2007 los productores de productos básicos siguieron beneficiándose del auge de los mercados de esos productos iniciado en 2002. En efecto, los precios de los productos básicos distintos de los combustibles siguieron aumentando en 2006 a una tasa del 30,4%, la mayor registrada desde el comienzo de la reactivación (cuadro 1.4). En 2006 los precios siguieron aumentando para casi todos los productos básicos, aunque la tasa de aumento varió según el producto y el grupo de productos. El grupo de minerales, menas y metales siguió situándose a la cabeza, con el aumento más pronunciado (60,3% en 2006); el grupo de los productos básicos alimentarios y materias primas agrícolas también registró fuertes aumentos, en menor medida en los grupos de bebidas tropicales y semillas oleaginosas, aceites y vegetales. Los precios de las bebidas tropicales aumentaron significativamente menos en 2006 que en 2005, aunque sus mercados, principalmente el del café, parecen haberse recuperado de la crisis y situación de exceso de oferta de fines de los años noventa y comienzos de la década de 2000. Además, la tasa de crecimiento del precio del petróleo crudo, que fue del 20,4% en 2006, fue menos de la mitad de la registrada en 2005.

Cuadro 1.4

PRECIOS MUNDIALES DE PRODUCTOS PRIMARIOS, 2001-2006

(Cambio porcentual respecto al año anterior)

Grupo de productos	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2002-2006 ^a
Todos los productos (en dólares corrientes)^b	-3,6	0,8	8,1	19,4	12,2	30,4	88,8
Todos los productos (en DEG)^b	0,2	-0,8	-0,2	13,1	12,5	30,7	66,0
Alimentos y bebidas tropicales	0,4	0,4	2,3	13,2	8,8	17,8	48,4
<i>Bebidas tropicales</i>							
Café	-20,6	11,7	6,2	6,4	25,5	6,7	51,3
Cacao	-29,0	4,7	8,7	19,8	43,8	7,1	100,6
Té	22,7	63,3	-1,3	-11,8	-0,7	3,5	-10,4
Té	-20,2	-9,5	8,4	2,1	9,1	11,7	34,9
<i>Alimentos</i>							
Azúcar	2,8	-0,5	1,9	13,9	7,2	19,0	48,0
Carne de vacuno	5,6	-20,3	2,9	1,1	37,9	49,4	114,5
Maíz	10,0	-0,3	0,4	17,8	4,1	-2,4	20,3
Maíz	1,1	10,4	6,5	5,0	-12,0	24,4	22,5
Trigo	9,0	16,6	-0,7	6,8	-1,4	26,6	32,3
Arroz	-15,3	11,0	4,1	23,1	17,1	5,5	58,3
Bananos	38,8	-9,6	-28,7	39,9	9,9	18,5	29,8
Semillas oleaginosas y aceites vegetales	-6,4	24,9	17,4	13,2	-9,5	5,0	26,4
Habas de soja	-7,5	8,6	24,1	16,1	-10,4	-2,2	26,3
Materias primas agrícolas	-3,9	-2,4	19,8	9,9	7,2	15,0	62,3
Pielés y cueros	5,5	-2,9	-16,8	-1,7	-2,1	5,1	-15,9
Algodón	-19,0	-3,6	37,2	-3,3	-11,6	5,9	24,2
Tabaco	0,0	-8,2	-3,5	3,6	1,8	6,4	8,2
Caucho	-14,1	33,1	41,7	20,3	15,2	40,4	175,7
Maderas tropicales en rollo	6,4	-10,5	20,1	19,2	0,3	-4,7	36,9
Minerales, menas y metales	-10,8	-2,7	12,4	40,7	26,2	60,3	219,9
Aluminio	-6,8	-6,5	6,0	19,8	10,6	35,4	90,4
Fosfato mineral	-4,6	-3,3	-5,9	7,8	2,5	5,3	9,5
Mineral de hierro	4,5	-1,1	8,5	17,4	71,5	19,0	160,0
Estaño	-17,5	-9,4	20,6	73,8	-13,2	18,9	116,2
Cobre	-13,0	-1,2	14,1	61,0	28,4	82,7	331,1
Níquel	-31,2	14,0	42,2	43,6	6,6	64,5	257,9
Mineral de tungsteno	45,5	-41,8	18,0	22,9	120,7	36,2	336,2
Plomo	4,9	-4,9	13,8	72,0	10,2	32,0	184,6
Zinc	-21,0	-12,1	5,1	29,1	27,9	136,7	311,1
Oro	-2,9	14,4	17,3	12,6	8,7	35,9	95,0
Petróleo crudo	-13,3	2,0	15,8	30,7	41,3	20,4	157,6
Pro memoria:							
Manufacturas^c	-2,1	0,7	9,2	8,3	2,5	3,3	25,3

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en UNCTAD, *Boletín mensual de precios de productos básicos*, varios números; y División de Estadística de las Naciones Unidas, *Boletín Mensual de Estadística*, varios números.

Nota: En dólares corrientes, a menos que se indique otra cosa.

a Cambio porcentual entre 2002 y 2006.

b Excluido el petróleo crudo.

c Valor unitario de exportación de los productos manufacturados de los países desarrollados.

Como consecuencia de ello, el índice de precios de la UNCTAD para los productos básicos distintos de los combustibles alcanzó su nivel más alto en dólares corrientes desde 1960. Los índices de precios de los minerales, menas y metales, materias primas agrícolas y petróleo crudo también alcanzaron un nivel histórico sin precedentes en términos nominales. El índice de precios de los alimentos alcanzó su máximo nivel desde el valor récord alcanzado en 1996, mientras que los índices de precios de bebidas tropicales y semillas oleaginosas aceites y vegetales y aceites por debajo de los valores máximos anteriores alcanzados en 1997 y 1998 respectivamente. Los precios de las materias primas agrícolas fueron iguales a los registrados en 1995. Sin embargo, si bien los índices de precios de todos los grupos de productos básicos se han ubicado en términos nominales por encima de su tendencia a la baja a largo plazo en términos reales, la mayoría de los precios reales de los productos básicos siguen estando todavía muy por debajo de los niveles que alcanzaron en los años setenta y comienzos de los años ochenta. Sólo el precio real del grupo de los minerales, menas y metales ha superado sustancialmente esos niveles.

Si bien los índices de precios de los productos básicos en 2006 fueron en promedio mucho más altos que los de 2005, un análisis más a fondo de su evolución a corto plazo revela un cuadro volátil durante el año, con una desaceleración o incluso disminución en algunos casos, en la segunda mitad del año y principios de 2007 (gráfico 1.1). Esto obedece a las expectativas de un crecimiento económico mundial más lento, a un aumento de la oferta de algunos productos básicos, a algunos efectos de sustitución en los minerales y metales y productos energéticos, a una corrección en los mercados financieros como resultado de los cambios del comportamiento de los inversores financieros en relación con los productos básicos, y a la fuerte influencia de los precios del petróleo crudo en los precios de muchos otros productos básicos. Según algunos analistas, hay indicaciones de que los precios de los productos básicos pueden haber llegado a un máximo en la mayoría de los casos, lo que significaría el fin del auge de los precios de esos productos (Sun, 2007). Sin embargo, no se sabe a ciencia cierta si esto se producirá puesto que los precios de los productos básicos han seguido aumentando desde febrero de 2007.

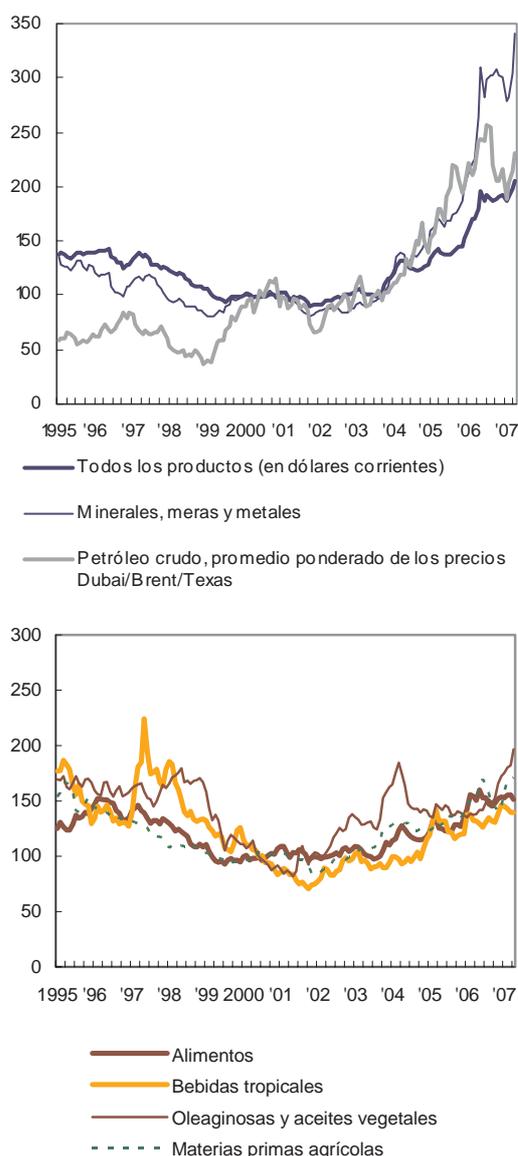
Las fuerzas que impulsaron el alza rápida de los precios de los productos básicos en 2006 fueron básicamente las mismas que las que hicieron aumentar los precios en los años anteriores, aunque ha variado la intensidad para los distintos productos básicos. Los parámetros fundamentales del mercado siguieron siendo en general restrictivos como resultado del fuerte crecimiento de la demanda y una lenta respuesta de la oferta, lo que trajo consigo una disminución de las existencias, en particular en el caso de los minerales y metales, pero también de los cereales. Además de los factores de mercado físicos, la inversión financiera en los productos básicos también fue alta en 2006.

La fuerte demanda de productos básicos se originó principalmente en el fuerte crecimiento económico mundial, especialmente en los Estados Unidos y las economías en desarrollo en rápida expansión, como China y la India. China siguió creciendo a un ritmo de dos dígitos en 2006 (cuadro 1.1): su producción industrial aumentó en un 12,5% (Oficina Nacional de Estadística de China, 2007) y la parte correspondiente a la inversión fija en el PIB siguió estando por encima del 40%. El cuadro dinámico de crecimiento, industrialización y urbanización en China se caracteriza por un uso muy intensivo de productos básicos. Esto está ocasionando un aumento del comercio Sur-Sur al aumentar las importaciones de China procedentes de países en desarrollo exportadores de productos básicos. China también ha aumentado sus salidas de IED en recursos naturales en los países en desarrollo (*Informe sobre las inversiones en el mundo (WIR) 2006 y 2007*). El fuerte aumento de la demanda de productos básicos de China ha tenido hasta ahora el mayor impacto en los precios de los metales y minerales, las materias primas agrícolas y algunos alimentos, como las habas de soya. El aumento de los precios de otros alimentos en 2006 también puede deberse en parte a la creciente demanda en China debido a un cambio gradual de los hábitos alimentarios como consecuencia del mejoramiento de los niveles de vida (*TDR 2005*, cap. II). Sin embargo, el factor más importante del actual aumento de la demanda de productos básicos agrícolas, en particular el maíz y el azúcar, es la expansión de la demanda de los biocombustibles, factor éste estrechamente relacionado con la evolución de los precios de la energía.

Gráfico 1.1

ÍNDICES MENSUALES DE PRECIOS DE PRODUCTOS BÁSICOS POR GRUPO DE PRODUCTOS, ENERO DE 1995-ABRIL DE 2007

(Índices, 2000 = 100)



Fuente: UNCTAD, *Boletín de precios de productos básicos*, varios números.

Las limitaciones de la oferta han caracterizado principalmente el mercado de los minerales y metales. El crecimiento de la inversión y la capacidad en este grupo de productos básicos ha sido lento durante muchos años debido a un largo período de precios bajos en los años noventa. Esto ha comenzado a

cambiar desde 2002 como una reacción al aumento de los precios, que ha ocasionado un incremento sustancial de los gastos en exploración en todo el mundo. En 2006, esos gastos crecieron en un 47%, llegando a su máximo nivel desde 1990. Sin embargo, la actividad de exploración puede no haber crecido al mismo ritmo debido al aumento de los costos (Metals Economics Group, 2007). Esto, sumado a los plazos prolongados para disponer de la producción, explica que la oferta de metales y minerales no haya podido estar a la altura del rápido crecimiento de la demanda. Por consiguiente, las existencias se redujeron a niveles históricamente bajos, aunque algunos productos básicos, como el cobre, registraron una leve recuperación hacia finales del año. Los precios altos siguen proporcionando incentivos para aumentar la inversión en las actividades mineras. Sin embargo, el precio de algunos metales disminuyó ligeramente a fines de 2006 y principios de 2007 como resultado del desabastecimiento del cobre en China, que redujo la demanda de importaciones, y un aumento de la oferta de China de zinc y aluminio, de los que es un importante productor mundial. Esto refleja la fuerte influencia que tiene China en los mercados y precios de productos básicos, tanto por el lado de la demanda como de la oferta. Pero las condiciones restrictivas que siguen imperando en la mayoría de los mercados de minerales y metales significa que cualquier interrupción de la oferta podría dar lugar a fuerte aumento de los precios, como sucedió en el caso del estaño cuando el Gobierno de Indonesia, mayor productor mundial de ese metal, decidió clausurar varias plantas de fundición ilegales. Además, los mercados de algunos productos básicos agrícolas en 2006 se vieron afectados por el lado de la oferta debido a condiciones meteorológicas desfavorables, como la sequía en Australia, que contribuyó a la subida de los precios de los cereales, en particular del trigo.

Los precios de la energía, principalmente del petróleo crudo, han influido en las tendencias de los precios de muchos otros productos básicos en los últimos años. Los precios de petróleo crudo permanecieron altos e inestables en 2006, llegando a su máximo nivel en julio y agosto. Su posterior disminución se debió a factores meteorológicos, como el invierno benigno en el norte y una temporada de huracanes menos violenta de lo previsto, así como a un relativo aflojamiento de las tensiones geopolíticas y a la acumulación de existencias. También pudo haber contribuido a ello las ventas de activos relacionados con los productos básicos en los mercados financieros. Además, los efectos de sustitución pro-

ducidos al utilizar los países desarrollados consumidores otras fuentes de energía como consecuencia de los altos precios del petróleo explicaron en parte el crecimiento más lento, en promedio, de los precios del petróleo en 2006. La British Petroleum (2007) informó de que el consumo mundial de petróleo creció sólo en un 0,7% en 2006, la tasa más baja registrada desde 2001. El consumo de petróleo en la OCDE disminuyó en un 0,9%, pero ello se vio más que contrarrestado por un crecimiento del 6,7% del consumo de petróleo en China. Al mismo tiempo, la producción mundial de petróleo creció en un 0,4%. En términos generales, aún con un crecimiento más lento de la demanda mundial de petróleo, las condiciones del mercado siguen siendo restrictivas, y la capacidad excedentaria de los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) es muy baja. Esto hace que el mercado sea vulnerable a una interrupción de la oferta, que podría hacer aumentar significativamente los precios, como sucedió a comienzos del 2007 cuando se invirtió la tendencia a la disminución de los precios de petróleo crudo después de enero debido al frío y a las reducciones moderadas de la producción de los países de la OPEP como reacción a la baja demanda anterior y para prevenir otra caída del precio. Los pronósticos del Organismo Internacional de Energía (OIE, 2007) de un aumento de la demanda de petróleo, así como de un agravamiento de las tensiones geopolíticas en el Oriente Medio y del estallido de conflictos en algunos de los principales países productores de petróleo, como Nigeria, también han contribuido a una presión al alza de los precios de petróleo.

Los actuales precios altos del petróleo crudo han traído consigo un aumento de la demanda y de los precios de algunos productos básicos cuya evolución en el mercado guarda mucha relación con la evolución del petróleo. Los precios del caucho natural registraron un aumento del 40,4% en 2006 debido a una mayor demanda como sustituto del caucho sintético más caro producido a partir del petróleo. Como se observó anteriormente, un factor cada vez más importante que determina el aumento de los precios de algunos productos básicos agrícolas es la presión de la demanda de biocombustibles como fuente alternativa de energía. La fuerte demanda de biocombustibles ha sido una respuesta no solamente a los altos precios del petróleo crudo sino también a las crecientes preocupaciones por el cambio climático mundial. Los productos básicos más afectados por este aumento de la demanda han sido el azúcar y el maíz, utilizados para la producción de etanol, y los aceites vegetales para la producción de biodiesel.

Por ejemplo, en 2006 los precios del azúcar aumentaron en un 49,4%, los precios del maíz en un 24,4% y el aceite de palma en un 13,3%. Aunque el aumento del uso de la tierra para la producción de biocombustible haya aumentado la oferta de productos básicos agrícolas, lo que ha traído consigo un aflojamiento de los precios a comienzos de 2007, se prevé un aumento continuo y rápido de la demanda de biocombustibles (Comisión Europea, 2007; FAO, 2007).

Además de ser inocuo para el medio ambiente en cuanto a las emisiones de carbono, la producción de biocombustibles puede ser económicamente beneficiosa para los países en desarrollo, dado que puede contribuir a reducir sus facturas de importación de petróleo y aumentar sus ingresos de exportaciones. También puede ofrecer una mayor seguridad energética al diversificarse las fuentes de energía, así como proporcionar oportunidades para diversificar la producción agrícola, lo que en última instancia podría dar un impulso al desarrollo de las zonas rurales mediante el aumento del empleo y los ingresos rurales. En general, los países en desarrollo tienen una ventaja competitiva en la producción de biocombustible. Por ejemplo, la producción de etanol a partir de la caña de azúcar en el Brasil es más eficiente en términos económicos y ambientales que la producción a partir del maíz en los Estados Unidos. Sin embargo, los países desarrollados están promoviendo la producción local y limitando el acceso a sus mercados mediante políticas de ayuda en forma de subsidios para sus productores y altas barreras de protección arancelaria para las importaciones, además se han planteado inquietudes en relación con los usos de la tierra que compiten entre sí, por ejemplo, para la producción de alimentos, materias primas de origen animal y biocombustibles. Por ejemplo, el aumento de la superficie de tierra para la producción de maíz en los Estados Unidos ha desplazado la superficie que se utilizaba para las habas de soja, cuyos precios han tenido un brusco aumento desde mediados de 2006, aunque la media anual revela una ligera disminución. A su vez esto ha hecho aumentar los precios de las materias primas de origen animal y la carne. El aumento de los precios de los alimentos pueden tener consecuencias dramáticas para los países en desarrollo importadores de alimentos. También preocupa el hecho de que los efectos sobre la deforestación, la escasez de agua y la diversidad biológica como resultado del aumento de la superficie de tierra para cultivo puedan contrarrestar los beneficios ambientales de la producción de biocombustibles. Una posible solución sería la obtención de biocombustibles a partir de plantas tro-

picales, como el árbol de jatropha, que puede crecer en tierras degradadas, y por lo tanto no competiría con otros usos y podría tener un impacto ambiental positivo (UNCTAD, 2007b; UNCTAD 2006)².

La subida rápida de los precios de los productos básicos ha generado en los inversores financieros incluidos los especuladores, un creciente interés en esos productos. Aun cuando la magnitud de las inversiones en los productos básicos como activo financiero es difícil de medir, hay indicaciones de que en los últimos años ha alcanzado enormes proporciones (Doyle, Hill y Jack, 2007). Según Domanski y Heath (2007), los mercados de productos básicos se han convertido en mercados similares a los financieros en cuanto a las motivaciones y estrategias de los participantes, pero las características físicas de los mercados siguen siendo importantes. Es ejemplo del creciente interés en la inversión en los productos básicos el volumen de los futuros y opciones de productos básicos que se comercian en el mundo y que en 2006 crecieron más rápidamente que en otros mercados. El volumen de los futuros y opciones de productos básicos agrícolas en el mundo aumentó en un 28,4%, en los productos básicos energéticos en un 37,8% y en los metales en un 27,8%. Además, las bolsas de productos básicos de China y la India se están convirtiendo en importantes actores en el comercio mundial de productos básicos (Burghardt, 2007). Aunque en 2006 siguió habiendo un fuerte interés en los productos básicos como activo financiero, hay algunas indicaciones de un posible cambio en la actitud de los inversores financieros en cuanto a sus productos, que se refleja en la corrección de mercado de enero de 2007. Al haber ingresado un número cada vez mayor de inversores en el mercado de productos básicos, el incentivo para diversificar las carteras (es decir, la correlación negativa de precios de los productos básicos con otros activos financieros) puede estar debilitándose. En general, los mercados de productos básicos están invertidos (es decir, el precio de contado es superior a los precios de los contratos de futuros), lo que permite a los inversores obtener un rendimiento positivo cuando la fecha de expiración del contrato está próxima. Más recientemente, algunos mercados de productos básicos han estado en situación de contango (es decir cuando los precios de contado son inferiores a los precios de futuros) lo que ha traído consigo rendimientos negativos de la inversión. Según informes de los medios de difusión, los

índices de productos básicos no han tenido un desempeño satisfactorio desde mediados de 2006. Por ejemplo, el índice de productos básicos de Goldman Sachs y el Reuters/Commodity Research Bureau Commodity Index registraron pérdidas del 15,1 y 7,4% respectivamente en 2006 (*Financial Times*, 11 de enero de 2007; *Revista Forbes*, 29 de enero de 2007). En cualquier caso, la mayor participación de inversores financieros en la inversión en productos básicos ha agregado un elemento de inestabilidad a los mercados de esos productos.

Se prevé que los precios de los productos básicos permanecerán altos durante algunos años debido a la sólida demanda de esos productos en los países en desarrollo de rápido crecimiento, si bien se prevé una ligera desaceleración del crecimiento económico mundial. No obstante, las tasas de crecimiento de los precios de los productos básicos pueden disminuir a medida que los nuevos suministros ingresan en los mercados, aunque no se sabe exactamente en qué momento esto podría producirse, en particular en el caso de los metales y los minerales. Habrá una reacción mucho más rápida de la oferta en el caso de algunos productos básicos agrícolas, que también estarán sujetos a cierta volatilidad debido a las condiciones climatológicas. China seguirá participando activamente en los mercados de los productos básicos, no sólo por el lado de la demanda sino también por el de la oferta. Según algunos informes, el Gobierno de China incluso podría estar considerando la posibilidad de destinar parte de sus reservas en divisas a una mayor inversión en sus reservas de productos básicos estratégicos (Derrick, 2007). Así pues, parece estar produciéndose un cambio estructural en los mercados de productos básicos, lo que indica que los precios probablemente no disminuyan debido a factores relacionados con la oferta. Por consiguiente, es probable que los precios de los productos básicos sigan estando por encima de la tendencia a la baja a largo plazo en términos reales, pero sería demasiado optimista afirmar que pronto podría producirse una inversión de esta tendencia.

c) *Evolución de la relación de intercambio*

En 2006, la relación de intercambio en los países en desarrollo siguió una tendencia similar a la

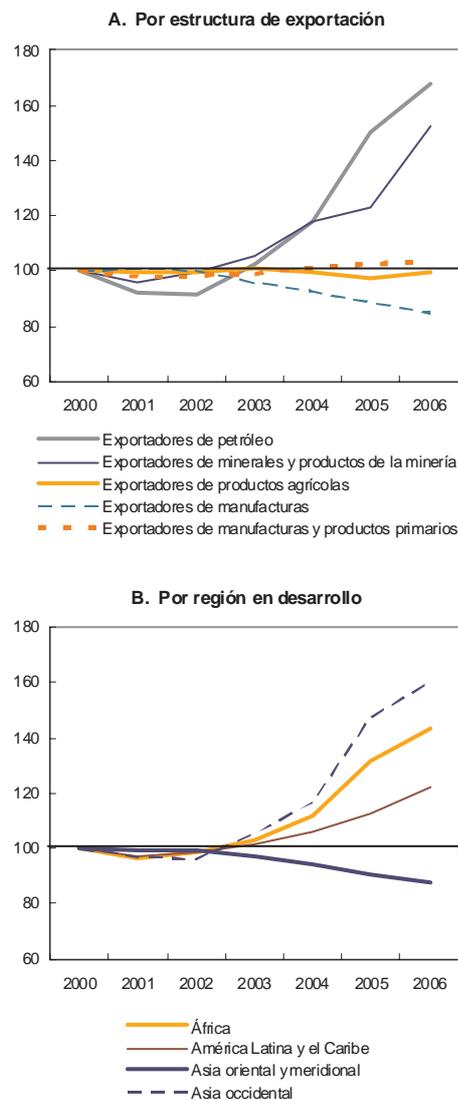
de años anteriores (véase *TDR 2005*, cap. III, sec. C, y *TDR 2006*, anexo 1, cap. I). Los países exportadores de petróleo y minerales obtuvieron importantes beneficios, mientras que en el caso de los exportadores de manufacturas hubo un deterioro de la relación de intercambio, y los países con exportaciones más diversificadas (principalmente manufacturas pero también algunos productos básicos primarios) y los exportadores de productos agrícolas gozaron de relativa estabilidad (gráfico 1.2A). En el último caso, la aparente estabilidad es el resultado de tendencias dispares dentro del grupo en relación con la evolución de los precios de los productos de exportación, aunque también con el peso relativo del petróleo en sus importaciones. En este grupo, los países más vulnerables a las variaciones de la relación de intercambio han sido los importadores de petróleo, cuyas exportaciones se concentran en unos pocos productos básicos primarios expuestos a la inestabilidad de los precios. El otro grupo de países en desarrollo afectados por los cambios en la relación de intercambio (es decir, los exportadores de manufacturas) lograron en general compensar la pérdida causada por las variaciones de los precios aumentando sus volúmenes de exportación.

Estas tendencias se reflejan en las distintas regiones en desarrollo. En Asia oriental, meridional y sudoriental (cuyas manufacturas constituyen el principal componente de sus exportaciones) la relación de intercambio volvió a deteriorarse; en Asia occidental y África mejoró notablemente (principalmente en los países exportadores de petróleo de esas regiones); y en América Latina y el Caribe se obtuvieron beneficios moderados aunque significativos. Estos resultados globales ocultan grandes diferencias dentro de cada grupo: en la región de América en desarrollo, la mayoría de los países sudamericanos registraron una mejora de su relación de intercambio, mientras que varios países de América Central y el Caribe tuvieron pérdidas. En África, la relación de intercambio mejoró particularmente en las subregiones con abundante petróleo (África septentrional, África occidental y África central), mientras que en los países de África oriental y meridional se produjeron resultados muy diversos; y en Asia occidental hubo grandes diferencias entre los exportadores de petróleo y gas de los Estados del Golfo y los países que exportan principalmente manufacturas, como Jordania y Turquía (gráfico 1.2).

Gráfico 1.2

RELACIÓN DE INTERCAMBIO DE TRUEQUE NETO PARA DETERMINADOS PAÍSES EN DESARROLLO, 2000-2006

(Índices, 2000 = 100)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos UN COMTRADE; Departamento del Trabajo de los Estados Unidos, Bureau of Labor Statistics, base de datos *Import/Export Price Indexes* (www.bls.gov/mxp/home.htm); Aduanas del Japón, base de datos *Trade Statistics* (www.customs.go.jp); FMI, base de datos *International Financial Statistics*; UNCTAD, *Boletín de precios de productos básicos*, varios números; y CEPAL, base de datos *Estadísticas de Balanza de Pagos*.

El impacto económico de las variaciones de la relación de intercambio depende de varios factores. Uno de ellos es el grado de apertura de la economía: en una economía cerrada, las variaciones grandes de los precios unitarios de las exportaciones e importaciones tendrán pocos efectos reales, pero en economías más abiertas, los cambios de la relación del intercambio pueden representar ganancias o pérdidas bastante significativas de los ingresos nacionales reales como porcentaje del PIB. En el cuadro 1.5 figura una estimación del efecto de las variaciones en la relación de intercambio de distintos grupos de países en desarrollo, por región y estructura de las exportaciones. Entre 2004 y 2006 el aumento de los ingresos debido a las variaciones de la relación de intercambio ha sido sumamente alto en los países exportadores de petróleo y minerales, al ubicarse en más de siete y cinco puntos porcentuales del PIB por año, respectivamente, mientras que los exportadores de manufacturas sufrieron pérdidas cercanas a un punto porcentual del PIB en promedio. Para otros exportadores de productos básicos no se registraron

ni ganancias ni pérdidas en término medio. En términos generales, se beneficiaron todas las regiones en desarrollo, a excepción de Asia oriental, meridional y sudoriental.

No obstante, en algunos casos las ganancias inesperadas de la relación de intercambio pudieron haberse visto contrarrestadas por un aumento de las remesas de ganancias de las ETN dedicadas a la explotación de recursos naturales. En esos casos, el ingreso *nacional* bruto habrá crecido a una tasa inferior a la del ingreso *interno* bruto. Esto ha sucedido en África y América Latina, en particular en países en donde las empresas extranjeras producen gran parte de los bienes orientados a las exportaciones, y en donde el régimen fiscal es sumamente favorable a las empresas privadas que operan en las industrias extractivas. Como se muestra en el cuadro 1.5, entre 2004 y 2006 los pagos más altos en concepto de ingresos netos a no residentes supuso una merma de la mayor parte de los beneficios resultantes de la relación de intercambio de los exportadores de minerales.

B. Desequilibrios mundiales y especulación desestabilizadora

Según los análisis amplios que figuran en ediciones anteriores del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo (TDR 2004, 2005 y 2006)*, los desequilibrios mundiales se han convertido en una importante fuente de riesgos sistémicos para la economía mundial. Pueden tener repercusiones adversas, a corto y a largo plazo, tanto en las economías excedentarias como en las deficitarias debido al efecto perturbador que puede tener un ajuste repentino. Como en las crisis financieras anteriores, la creciente fragilidad financiera generada por algunos tipos de entradas de capital, relacionada con los déficit en cuenta corriente y la amenaza de una devaluación excesiva, puede provocar una contracción de las economías deficitarias que puede tener efectos indirectos en sus interlocutores comerciales.

Sin embargo, el número de economías de mercado emergentes con déficit en cuenta corriente esta vez es bastante reducido y prácticamente no tiene peso en la economía mundial. No obstante, en algunas zonas el riesgo de crisis es elevado, como en Europa oriental y en algunos países en transición de Asia. Pese a que las fuentes de ese desequilibrio son diversas, a menudo se menciona la existencia de reglamentaciones, instituciones y sistemas financieros deficientes; los factores que determinan la competitividad general, como el crecimiento de los salarios que sobrepasan en un margen amplio el crecimiento de la productividad y las variaciones del tipo de cambio nominal desempeñan el papel más importante en la generación de flujos de capital especulativo.

Cuadro 1.5

IMPACTO EN EL INGRESO NACIONAL DISPONIBLE DE LAS VARIACIONES DE LA RELACIÓN DE INTERCAMBIO Y DE LOS PAGOS POR INGRESOS NETOS, PROMEDIO CORRESPONDIENTE A 2004-2006

(En porcentaje del PIB)

	Efectos de los cambios en la relación de intercambio	Efectos de los cambios en pagos netos por ingresos	Impacto
África	1,9	-1,0	0,9
América Latina	2,1	-0,7	1,4
Asia oriental y meridional	-1,5	-0,2	-1,7
Asia occidental	4,9	0,2	5,1
Exportadores de manufacturas	-1,2	-0,1	-1,2
Exportadores de petróleo	7,3	-0,2	7,0
Exportadores de minerales y productos de la minería	5,7	-4,6	1,2
Otros exportadores de productos básicos	-0,2	-0,1	-0,3

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de la base de datos común de la División de Estadística de las Naciones Unidas; FMI, base de datos *Balance of Payments Statistics*; CEPAL, *Estadísticas de Balanza de Pagos*; fuentes nacionales; y estimaciones de la UNCTAD del valor unitario y el volumen de las exportaciones e importaciones.

Nota: En el texto figura una explicación de los pagos por ingresos netos.

Las políticas nacionales e internacionales deben abordar las principales fuentes de desequilibrio estableciendo un marco institucional que reduzca la posibilidad de flujos especulativos y promueva medidas coordinadas para efectuar los ajustes cambiarios y fijar tipos de cambio reales estables y competitivos para los países en desarrollo.

1. Ampliación de los desequilibrios mundiales

Las causas, la sostenibilidad y los posibles mecanismos de ajuste de los crecientes desequilibrios externos han suscitado uno de los debates de política económica más animados y controvertidos de los últimos dos decenios. Es evidente que no hay un "desequilibrio" *per se* en las corrientes comercia-

les si los flujos de entrada y de salida de un país con respecto al resto del mundo no se compensan entre sí en un período determinado. Para algunos observadores el hecho de que los desequilibrios correspondan a una transferencia real de recursos de países excedentarios a países deficitarios es simplemente una consecuencia natural e inocua de la creciente integración de la economía mundial. Por ello, el Consejo de Asesores Económicos (Council of Economic Advisors) definió el déficit en cuenta corriente de los Estados Unidos como un "excedente de importación de capital" (TDR 2006: 9).

Sin embargo, la tendencia actual y el nivel de los desequilibrios son motivo de preocupación para los que consideran que el volumen de cualquier transferencia de recursos debería mantenerse dentro de una capacidad a largo plazo que garantice el reembolso de los intereses y el principal (TDR 2006: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales - Naciones Unidas/UNCTAD, 2007). De hecho, el volumen y la dirección de los flujos netos de capital durante muchos años tras los embates de las profundas crisis financieras de Asia, América Latina y algunas economías en transición, suelen reforzar la creencia de que hay un problema con el mecanismo de ajuste de los desequilibrios mundiales. Quienes comparten este punto de vista consideran que el ajuste es inminente y que podrá ser "suave" (es decir, con una corrección sin sobresaltos gracias a la intervención de los gobiernos) o bien "duro" (es decir, con una contracción y crisis dolorosas en los países deficitarios que tendrán importantes repercusiones adversas en los países excedentarios).

Sin embargo, hay una opinión compartida casi universalmente de que los cambios en la competitividad general de una economía pueden ser un factor decisivo para invertir la tendencia de su balanza comercial. De hecho, las grandes correcciones de los déficit suelen venir acompañadas de enormes devaluaciones en valores nominales y reales de las monedas afectadas. La evidencia empírica ha demostrado que las variaciones en el tipo de cambio efectivo real, la medida más completa de la competitividad general de los países (TDR 2004), pueden reducir los déficit o convertirlos en superávit comerciales o por cuenta corriente (FMI, 2007; Deutsche Bundesbank, 2007)³.

La depreciación del tipo de cambio real, más que cualquier otra cosa, provoca un "cambio en el gasto" de la demanda de productos extranjeros a la demanda de productos nacionales, que se refleja en

la mejora de la balanza comercial, y lo contrario sucede en el caso de una apreciación. En muchos países de Asia y América Latina afectados por las crisis el paso de una situación deficitaria a una superavitaria se debió a una enorme devaluación de la moneda y un fuerte incremento de la competitividad de la economía en su conjunto. Este vínculo entre el tipo de cambio y las corrientes comerciales también lo reconocen quienes consideran que si se permitiera flotar libremente a la moneda china, el renminbi, se reducirían al mismo tiempo el mayor superávit y el mayor déficit del mundo.

Teniendo esto en cuenta, pocos pondrían en duda que un gran déficit o incluso un déficit creciente en cuenta corriente acompañado de una apreciación real y una pérdida de competitividad general es un indicador mucho más claro de falta de sostenibilidad que un déficit sin ello. La situación inversa se da en los países excedentarios; su moneda tendría la posibilidad de apreciarse en valores reales y no depreciarse. Si el precio más importante de las exportaciones e importaciones, el tipo de cambio real, se orienta sistemáticamente en la dirección "errónea", difícilmente podrían salir de una situación de desequilibrio prolongado. En otras palabras, esas variaciones "falsas" de los precios deben evitarse a toda costa para que la economía mundial pueda corregir sin complicaciones sus desequilibrios mundiales⁴.

No obstante, esta "fijación de precios falsos" es precisamente lo que sucede en muchas regiones del mundo. Si observamos en grandes líneas la pauta cronológica de la relación cuenta corriente/PIB y el tipo de cambio efectivo real de algunas economías seleccionadas, vemos que el establecimiento de un "precio falso" es un fenómeno más bien común (cuadro 1.6). Las economías se agrupan de acuerdo con el volumen de su déficit o superávit en cuenta corriente. Algunos de los países con un gran superávit son los países exportadores de petróleo como la Federación de Rusia y la Arabia Saudita, y los exportadores de manufacturas, como China, Alemania, el Japón, Malasia y Suiza. Muchas economías de mercado emergentes de Asia oriental y América Latina registran pequeños superávit, mientras que los miembros de la zona del euro, México y Colombia registran un pequeño déficit. Se observan déficit importantes y persistentes en Sudáfrica, Turquía, Australia y Nueva Zelanda así como en Hungría y otros países importadores de petróleo de Europa

oriental. En 2006, la cuenta corriente de los Estados Unidos registró un déficit sin precedentes, del orden del 6,6% de su PIB, es decir más de 850.000 millones de dólares⁵.

En el cuadro 1.6 también se muestra la paradoja de la fijación de precios falsos en varias economías excedentarias con tipos de cambio oficialmente flotantes; en el Japón la moneda experimentó una importante depreciación real, mientras que en Alemania y en Suiza fue más reducida. China, el país que está sometido a más presiones políticas para que deje flotar su moneda, muestra una tendencia mucho más fuerte a la apreciación que los países en que la moneda flota libremente. En un régimen de flotación y alta movilidad (con poca reglamentación) del capital, los tipos de cambio nominales y reales pueden tomar un camino erróneo desde el punto de vista de la balanza de pagos, obstaculizando así el proceso de ajuste y haciendo insostenible la serie de déficit y excedentes.

Esto indica que el hecho de optar por la flotación y la apertura del capital quizás no sea la solución para los desequilibrios mundiales y, de manera más general, puede plantear dudas respecto de la función que cumple el sistema financiero en la determinación de las corrientes de capital, los tipos de cambio nominales y reales y los desequilibrios reales. De hecho, varias formas de especulación financiera a nivel nacional e internacional se han visto acompañadas de episodios de auge en el consumo, déficit en cuenta corriente y sobrevaloración de las monedas. Si la especulación es una causa importante de los desajustes en los tipos de cambio reales y de la persistencia de pautas divergentes en los saldos reales a nivel mundial, las reglamentaciones y políticas nacionales e internacionales deben garantizar las condiciones necesarias para generar pautas convergentes respecto de las balanzas comerciales y un ajuste coherente de los desequilibrios.

En la sección siguiente se describe cómo los flujos de capital especulativo, la correspondiente fijación de precios falsos y los consiguientes desajustes son provocados por los diferenciales de los tipos de interés a corto plazo y las monedas flotantes en mercados totalmente abiertos. En vista de los hechos, deben reconsiderarse los objetivos de las políticas relativas a los tipos de cambio y una nueva asignación de instrumentos monetarios y no monetarios a nivel nacional.

Cuadro 1.6

**TIPO DE CAMBIO EFECTIVO REAL (TCER) (1996 = 100) Y BALANZA POR CUENTA
CORRIENTE (C/C) DE DETERMINADAS ECONOMÍAS, 1996-2006**

<i>Economía</i>	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Economías con superávit por cuenta corriente</i>											
<i>Economías con gran superávit por cuenta corriente</i>											
China											
TCER	100,0	106,8	112,4	106,3	109,2	114,6	111,9	106,6	105,1	107,5	109,9
Balanza C/C (miles de millones de dólares)	7,2	34,4	31,6	15,7	20,5	17,4	35,4	45,9	68,7	160,8	238,5
Balanza C/C como porcentaje del PIB	0,8	3,6	3,1	1,4	1,7	1,3	2,4	2,8	3,6	7,2	10,3
Japón											
TCER	100,0	94,6	94,8	103,8	107,4	96,3	90,0	89,1	89,4	84,7	78,7
Balanza C/C (miles de millones de dólares)	65,7	96,6	119,1	114,5	119,6	87,8	112,6	136,2	172,1	165,7	170,5
Balanza C/C como porcentaje del PIB	1,4	2,3	3,1	2,6	2,6	2,1	2,9	3,2	3,8	3,6	3,9
Alemania											
TCER	100,0	94,1	94,1	91,1	84,8	84,8	85,6	90,1	91,3	90,7	90,5
Balanza C/C (miles de millones de dólares)	-14,0	-10,0	-16,3	-26,9	-32,6	0,4	41,0	45,6	117,9	129,0	147,0
Balanza C/C como porcentaje del PIB	-0,6	-0,5	-0,7	-1,3	-1,7	0,0	2,0	1,9	4,3	4,6	5,1
Federación de Rusia											
TCER	100,0	109,0	96,2	63,4	70,7	85,3	89,3	92,3	99,1	109,0	119,8
Balanza C/C (miles de millones de dólares)	10,8	-0,1	0,2	24,6	46,8	33,9	29,1	35,4	58,6	83,6	94,5
Balanza C/C como porcentaje del PIB	2,8	-0,0	0,1	12,6	18,0	11,1	8,4	8,2	9,9	10,9	9,6
Arabia Saudita											
TCER	100,0	106,2	112,9	109,8	110,6	114,5	113,0	104,3	97,0	94,2	93,1
Balanza C/C (miles de millones de dólares)	0,7	0,3	-13,1	0,4	14,3	9,4	11,9	28,1	52,0	90,8	95,5
Balanza C/C como porcentaje del PIB	0,4	0,2	-9,0	0,3	7,6	5,1	6,3	13,1	20,7	29,3	27,0
Suiza											
TCER	100,0	92,2	96,1	96,0	89,7	92,6	98,1	99,7	97,7	94,1	89,9
Balanza C/C (miles de millones de dólares)	22,0	25,5	26,1	29,4	30,7	20,0	23,0	43,0	50,5	61,0	63,5
Balanza C/C como porcentaje del PIB	7,3	9,7	9,7	11,1	12,4	8,0	8,3	13,3	14,1	16,5	16,8
Malasia											
TCER	100,0	96,8	79,7	78,9	79,3	83,3	83,2	79,6	76,4	75,5	75,5
Balanza C/C (miles de millones de dólares)	-4,5	-5,9	9,5	12,6	8,5	7,3	8,0	13,2	14,9	19,9	25,6
Balanza C/C como porcentaje del PIB	-4,4	-5,9	13,2	15,9	9,4	8,3	8,4	12,7	12,6	15,2	16,9
<i>Economías con pequeño superávit por cuenta corriente</i>											
Brasil											
TCER	100,0	105,0	104,8	78,3	93,0	83,9	83,6	91,4	98,5	120,1	130,4
Balanza C/C (miles de millones de dólares)	-23,5	-30,5	-33,4	-25,3	-24,2	-23,2	-7,6	4,2	11,7	14,2	13,3
Balanza C/C como porcentaje del PIB	-3,0	-3,8	-4,2	-4,7	-4,0	-4,5	-1,7	0,8	1,9	1,8	1,2
República de Corea											
TCER	100,0	93,0	74,2	82,9	88,5	79,9	82,5	82,1	84,5	93,2	99,2
Balanza C/C (miles de millones de dólares)	-23,1	-8,3	40,4	24,5	12,3	8,0	5,4	11,9	28,2	16,6	6,1
Balanza C/C como porcentaje del PIB	-4,1	-1,6	11,7	5,5	2,4	1,7	1,0	2,0	4,1	2,1	0,7
Chile											
TCER	100,0	104,4	100,6	97,9	102,6	97,0	95,3	94,1	102,4	111,3	119,0
Balanza C/C (miles de millones de dólares)	-3,1	-3,7	-3,9	0,1	-0,9	-1,1	-0,6	-1,0	1,6	1,3	5,3
Balanza C/C como porcentaje del PIB	-4,1	-4,4	-5,0	0,1	-1,2	-1,6	-0,9	-1,3	1,7	1,2	3,9
Argentina											
TCER	100,0	104,9	107,9	114,0	111,8	117,3	63,8	69,9	68,2	67,5	65,6
Balanza C/C (miles de millones de dólares)	-6,8	-12,1	-14,5	-11,9	-9,0	-3,3	8,7	8,0	3,3	5,6	8,0
Balanza C/C como porcentaje del PIB	-2,5	-4,1	-4,8	-4,2	-3,2	-1,2	8,9	6,3	2,2	3,1	3,7
Indonesia											
TCER	100,0	92,9	48,5	74,5	71,9	69,2	83,4	88,3	82,0	82,9	102,2
Balanza C/C (miles de millones de dólares)	-7,3	-3,8	4,0	5,8	8,0	6,9	7,8	8,1	1,6	0,9	9,7
Balanza C/C como porcentaje del PIB	-2,9	-1,6	3,8	3,7	4,8	4,3	4,0	3,5	0,6	0,3	2,7

Cuadro 1.6 (continuación)

TIPO DE CAMBIO EFECTIVO REAL (TCER) (1996 = 100) Y BALANZA POR CUENTA CORRIENTE (C/C) DE DETERMINADAS ECONOMÍAS, 1996-2006

<i>Economía</i>	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Economías con déficit por cuenta corriente											
Economías con déficit pequeño por cuenta corriente											
México											
TCER	100,0	113,5	114,4	125,0	138,1	145,9	147,1	136,8	135,7	142,5	146,4
Balanza C/C (miles de millones de dólares)	-2,5	-7,7	-16,0	-13,9	-18,7	-17,7	-13,5	-8,6	-6,6	-4,8	-1,9
Balanza C/C como porcentaje del PIB	-0,8	-1,9	-3,8	-2,9	-3,2	-2,8	-2,1	-1,4	-1,0	-0,6	-0,2
Colombia											
TCER	100,0	106,4	99,8	90,6	83,1	80,5	79,1	70,5	77,1	87,5	86,1
Balanza C/C (miles de millones de dólares)	-4,6	-5,8	-4,9	0,7	0,8	-1,1	-1,4	-1,0	-0,9	-1,9	-2,9
Balanza C/C como porcentaje del PIB	-4,8	-5,4	-4,9	0,8	0,9	-1,3	-1,7	-1,2	-0,9	-1,6	-2,2
Zona del Euro											
TCER	100,0	91,4	93,7	91,0	83,6	84,8	87,9	97,9	101,5	100,6	101,3
Balanza C/C (miles de millones de dólares)	..	56,9	23,0	-34,0	-91,7	-19,3	50,3	36,6	61,8	-28,8	-20,1
Balanza C/C como porcentaje del PIB	..	0,9	0,3	-0,5	-1,5	-0,3	0,7	0,4	0,6	-0,3	-0,2
Economías con gran déficit por cuenta corriente											
Hungría											
TCER	100,0	108,3	108,8	106,5	106,0	113,0	119,4	121,6	125,5	125,9	122,0
Balanza C/C (miles de millones de dólares)	-1,8	-2,0	-3,4	-3,8	-4,0	-3,2	-4,6	-7,2	-8,7	-8,1	-6,2
Balanza C/C como porcentaje del PIB	-3,9	-4,5	-7,2	-7,8	-8,5	-6,1	-7,1	-8,7	-8,6	-7,4	-5,6
Nueva Zelanda											
TCER	100,0	102,0	90,4	86,8	78,0	77,4	86,7	101,7	109,6	115,2	105,9
Balanza C/C (miles de millones de dólares)	-3,9	-4,3	-2,1	-3,5	-2,7	-1,4	-2,4	-3,4	-6,5	-9,6	-9,4
Balanza C/C como porcentaje del PIB	-5,8	-6,4	-3,9	-6,2	-5,2	-2,8	-4,1	-4,3	-6,7	-8,9	-9,0
Sudáfrica											
TCER	100,0	105,7	95,8	92,0	90,6	82,2	73,4	97,6	106,6	107,5	101,5
Balanza C/C (miles de millones de dólares)	-1,7	-2,2	-2,4	-0,7	-0,2	0,1	0,7	-2,2	-7,4	-10,1	-16,3
Balanza C/C como porcentaje del PIB	-1,2	-1,5	-1,8	-0,5	-0,1	0,1	0,6	-1,3	-3,4	-4,2	-6,5
India											
TCER	100,0	104,3	99,5	99,4	101,2	103,5	99,9	99,5	100,5	103,7	100,4
Balanza C/C (miles de millones de dólares)	-6,0	-3,0	-6,9	-3,2	-4,6	1,4	7,1	8,8	0,8	-6,9	-19,3
Balanza C/C como porcentaje del PIB	-1,6	-0,7	-1,7	-0,7	-1,0	0,3	1,4	1,5	0,1	-0,9	-2,1
Turquía											
TCER	100,0	101,1	101,1	99,4	107,8	96,0	108,8	118,6	124,6	132,7	128,9
Balanza C/C (miles de millones de dólares)	-2,1	-2,1	2,0	-1,3	-9,8	3,4	-1,5	-8,0	-15,6	-23,1	-31,5
Balanza C/C como porcentaje del PIB	-1,2	-1,1	1,0	-0,7	-5,0	2,4	-0,8	-3,3	-5,2	-6,4	-8,0
Australia											
TCER	100,0	104,0	96,8	97,6	93,5	89,1	92,7	103,2	112,7	119,0	123,6
Balanza C/C (miles de millones de dólares)	-15,7	-12,4	-18,4	-22,4	-15,2	-7,7	-16,2	-29,5	-40,1	-42,2	-40,6
Balanza C/C como porcentaje del PIB	-3,8	-3,0	-4,9	-5,6	-3,9	-2,1	-3,9	-5,6	-6,3	-6,0	-5,4
Reino Unido											
TCER	100,0	114,1	119,0	117,0	114,7	111,5	112,7	109,6	114,5	111,7	111,4
Balanza C/C (miles de millones de dólares)	-10,5	-1,4	-5,3	-35,1	-37,6	-31,5	-24,8	-24,4	-35,4	-48,3	-80,0
Balanza C/C como porcentaje del PIB	-0,9	-0,1	-0,4	-2,4	-2,6	-2,2	-1,6	-1,3	-1,6	-2,2	-3,5
Estados Unidos											
TCER	100,0	104,5	113,7	113,8	115,0	122,0	122,0	112,7	105,8	102,9	99,8
Balanza C/C (miles de millones de dólares)	124,8	-140,4	-213,5	-299,8	-415,2	-389,0	-472,4	-527,5	-665,3	-791,5	-869,1
Balanza C/C como porcentaje del PIB	-1,6	-1,7	-2,4	-3,2	-4,2	-3,8	-4,5	-4,8	-5,7	-6,4	-6,6
Unión Europea-Europa central y oriental ^a											
TCER	100,0	104,4	110,6	106,1	111,0	119,5	122,1	121,0	125,9	136,2	142,6
Balanza C/C (miles de millones de dólares)	-14,4	-16,6	-18,6	-22,3	-20,3	-16,7	-18,5	-23,8	-37,5	-31,3	-38,8
Balanza C/C como porcentaje del PIB	-4,1	-4,7	-4,9	-6,0	-5,5	-4,1	-4,1	-4,4	-5,8	-4,1	-4,7

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en FMI; *Balance of Payment Statistics*; *International Financial Statistics*; JP Morgan a través de la base de datos Thomson Financial DataStream.

^a Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Lituania, Polonia, República Checa y Rumanía.

2. **Flujos especulativos provocados por las operaciones de arbitraje**

En los dos últimos años un fenómeno de especulación generalizada y persistente con monedas de países desarrollados y países en desarrollo que registran importantes diferenciales en los tipos de interés a corto plazo ha llamado mucho la atención de los medios de difusión y los analistas financieros, y ha causado preocupación entre los bancos centrales. El "carry trade" (operaciones de arbitraje financiero en distintas monedas) se ha convertido en un eslogan para definir la operación financiera que consiste en tomar prestado y vender una moneda de bajo rendimiento para comprar y dar préstamos en una moneda de alto rendimiento. Por ejemplo, un especulador experimentado, como un fondo de cobertura, puede tomar prestados 12.000 yenes en el Japón y comprar 100 dólares en los Estados Unidos, invertir esa cantidad en bonos de los Estados Unidos y obtener ingresos en concepto de intereses equivalentes a la diferencia entre el tipo de interés pasivo en el Japón, por ejemplo 0,25%, y el tipo de interés activo (más elevado) en los Estados Unidos, por ejemplo 5%. Las variaciones en el tipo de cambio entre el momento en que se obtiene el préstamo y se reembolsa la moneda de financiación pueden contribuir a aumentar las ganancias o pueden generar menos ganancias o incluso pérdidas. Pero si los tipos de cambio se mantienen estables, la ganancia derivada del tipo de interés sería de 4,75%. Sin embargo, tanto las ganancias como las pérdidas aumentan en gran medida con un alto coeficiente de apalancamiento, ya que por lo general los operadores utilizan cantidades enormes de fondos tomados en préstamo y muy poco capital propio. Por ejemplo, si se debe un capital de 10 dólares y se toma en préstamo el equivalente de diez veces ese valor en yenes, el factor de apalancamiento de 10 da lugar a un rendimiento neto del capital de 47,5%.

Esta sencilla forma de especulación, que no es precisamente nueva, parece ser demasiado directa como para que pueda existir en mercados de capital sumamente desarrollados e integrados, aunque ha representado una fuente considerable de ganancias, al generar enormes flujos de capital y ejercer presión sobre los tipos de cambio desde el colapso del sistema de Bretton Woods a principios de la década de los setenta. Además, ha adquirido una nueva dimensión cuantitativa, ya que los fondos, que casi no están regulados, tienen acceso prácticamente ilimi-

tado a las enormes reservas de capital de los fondos de pensiones o de ciudadanos acaudalados.

Las operaciones de arbitraje se basan fundamentalmente en la expectativa de que si el diferencial del tipo de interés entre la moneda que se toma prestada y la moneda que se presta es suficientemente importante (que prácticamente se fija por las políticas monetarias de ambos países), el tipo de cambio se mantendrá estable o bien variará en una dirección favorable o bien permitirá retirar una cantidad importante de la moneda antes de que se pierdan totalmente las ganancias. Por otra parte, en los mercados actuales, el volumen de los flujos especulativos derivados de esos fondos es tan importante que tiene repercusiones directas en el tipo de cambio, creando así una expectativa que acarrea su propio cumplimiento en el sentido de que las ganancias superan al diferencial de los tipos de interés. En el ejemplo mencionado, una devaluación del yen y una revalorización del dólar provocadas por las operaciones de arbitraje aumentarían la rentabilidad neta del capital en más de un 47,5%.

Esto significa que las políticas nacionales destinadas a luchar contra la inflación interna aumentando los tipos de interés pueden terminar siendo un incentivo importante para este tipo de especulación si otros países tienen tasas de inflación y tipos de interés distintos. La consiguiente sobrevaloración o infravaloración puede contrarrestar o intensificar los efectos de las políticas monetarias deseadas, lo que provocaría cierta fragilidad financiera y acarrearía enormes costos de ajuste real para la economía nacional y el sistema económico mundial. El mecanismo fundamental de ajuste del tipo de cambio real que, según las expectativas políticas generales, permitiría corregir sin dificultades los desequilibrios se vería menoscabado. La salida de flujos de capital de los países con bajo rendimiento y bajas tasas de inflación con destino a países con alto rendimiento y altas tasas de inflación provocaría en los últimos una apreciación de la moneda y la paradójica y peligrosa combinación de economías excedentarias que experimentan presiones para devaluar su moneda y países deficitarios que experimentan presiones similares para revalorizarla.

En las operaciones de arbitraje financiero efectuadas recientemente han intervenido principalmente economías de ingresos elevados y medianos como Australia, Islandia, el Japón, Nueva Zelanda,

Suiza y los Estados Unidos, y algunas economías de mercado emergentes como el Brasil y Turquía, así como algunas economías de Europa central y oriental como Hungría, Rumania, Bulgaria y los Estados bálticos. En los últimos dos años, las operaciones de arbitraje financiadas con yenes y francos suizos generaron al parecer gran inestabilidad y variaciones irregulares en algunas de las monedas de alto rendimiento, como los dólares de Nueva Zelanda y Australia, el forint húngaro y la corona islandesa. Estas últimas experimentaron síntomas típicos de crisis, a saber: periodos prolongados de apreciación constante y entradas de capital, interrumpidos por periodos más breves de fuertes devaluaciones a medida que los operadores (*carry traders*) recuperaban sus posiciones. Esto sucedió en Islandia, por ejemplo, entre marzo y mayo de 2005, febrero y abril de 2006, noviembre de 2006 y enero de 2007. Otros países, como el Brasil, han experimentado una apreciación constante de su moneda en los últimos años pese a las tasas de inflación bastante elevadas.

De acuerdo con el Banco de Pagos Internacionales (BPI, 2007), los fondos de cobertura han sido los principales actores y los principales beneficiarios de las transacciones en que se ha utilizado el yen y el franco suizo como monedas de financiación para la compra de activos en algunos de los países mencionados. Una comparación de los coeficientes del diferencial de los tipos de interés y el riesgo cambiario (el diferencial de los tipos de interés de tres meses dividido por la volatilidad implícita de la opción monetaria) también demuestra que hay una tendencia clara en las monedas de algunos países en desarrollo, como el real del Brasil y la lira turca a convertirse en monedas cada vez más atractivas que las monedas utilizadas tradicionalmente para esas operaciones, como los dólares australiano y neocelandés y la libra esterlina. Sin embargo, los flujos especulativos son difíciles de identificar y de controlar. Como se señaló en el estudio del BPI, la medición del volumen de las operaciones de arbitraje plantea problemas debido a la falta de datos y a la diversidad de formas que pueden adoptar esos flujos.

Los episodios específicos de las operaciones de arbitraje merecen atención ya que son señales que advierten que incluso los países financieramente desarrollados de alto y mediano ingreso no son inmunes a las corrientes de capital desestabilizadoras. Además, el fenómeno puede considerarse una "especie" del "género" más amplio de operaciones especulativas de la cuenta de capital potencialmente desestabilizadoras; presenta numerosas similitudes con los

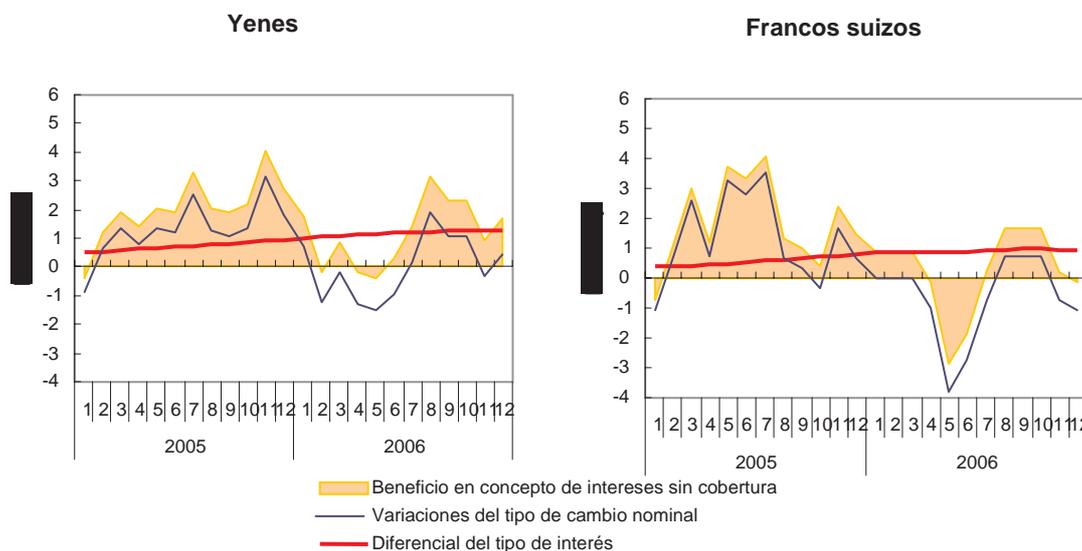
mecanismos que causaron la fragilidad financiera en muchos mercados emergentes y dieron lugar posteriormente a las crisis monetaria y financiera de mediados de la década de los noventa. Por otra parte, los mecanismos más generales de especulación desestabilizadora pueden incluir fácilmente a los mercados emergentes y a las economías en desarrollo abiertas y pequeñas que tienen acceso a mercados de capital y adoptan distintas políticas monetarias debido a las diferentes trayectorias inflacionarias que ha experimentado.

Si bien esas operaciones especulativas suponen naturalmente un riesgo monetario para los especuladores, que puede atenuarse diversificando la cartera de monedas de alto rendimiento, el riesgo para las monedas tanto de financiación como de crédito no puede diversificarse y, por lo tanto, puede convertirse en una fuente de "riesgo sistémico" que puede extenderse del sistema financiero a la economía real. La red de las distintas monedas de financiación y de crédito de economías que no están relacionadas de otra manera hace que los países en cuestión sean interdependientes y se vean expuestos a cambios de percepción y efectos de contagio.

El contagio se transmite por el afán de los especuladores de potenciar sus ganancias; la liquidación de las posiciones en un país afecta a todas las economías vinculadas a la red. Esa liquidación puede ser provocada por "elementos convencionales" como la balanza exterior o el crecimiento o las perspectivas de inflación de la moneda de financiación haciendo temer un ajuste del tipo de interés y un aumento del tipo de cambio. Por ejemplo, se ha debatido hasta qué punto la especulación con la corona islandesa fue provocada por la supuesta insostenibilidad del enorme déficit por cuenta corriente, por el descenso en la calificación crediticia de alguna agencia de calificación de valores, o incluso por alguna "buena noticia" relacionada con la moneda de financiación, como por ejemplo una mejora en la economía japonesa que tenía posibilidades de generar un aumento en el tipo de interés y una apreciación del yen. No hay duda de que la liquidación de la operación de arbitraje con coronas tuvo repercusiones importantes no sólo en el sistema financiero y crediticio de Islandia, sino también en algunas terceras partes, como algunos mercados emergentes, ya que los operadores debían cobrar algunas de las ganancias derivadas de las monedas de buen rendimiento para cubrir algunas de las pérdidas sufridas en las transacciones con coronas.

Gráfico 1.3

OPORTUNIDADES DE LAS OPERACIONES DE ARBITRAJE CON YENES Y FRANCOS SUIZOS RESPECTO DEL DÓLAR, 2005-2006



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en FMI, *International Financial Statistics*; y fuentes nacionales.

Nota: Véase en el texto la explicación de cómo se calculan los beneficios en concepto de intereses sin cobertura. Un cambio positivo en el tipo de cambio significa una apreciación de la moneda en cuestión.

En el gráfico 1.3 se muestran las oportunidades de las operaciones de *carry trade* en el pasado impulsadas por la dinámica del tipo de cambio nominal y los diferenciales de los tipos de interés entre el dólar y el yen (gráfico de la izquierda) y entre el dólar y el franco suizo (gráfico de la derecha). La línea roja representa el diferencial del tipo de interés a tres meses entre los activos denominados en dólares y yenes o francos suizos; la línea azul representa la variación del tipo de cambio del dólar respecto del yen y el franco suizo, mientras que la suma de éstos (parte sombreada) representa el rendimiento trimestral del préstamo concedido (sin cobertura) en los Estados Unidos con dinero obtenido en el Japón o en Suiza en moneda local. Como este rendimiento entraña el riesgo de variaciones en los tipos de cambio, en adelante se denominará "beneficios en concepto de intereses sin cobertura".

Si bien las ganancias y pérdidas sin cobertura pueden ser importantes, su volatilidad depende totalmente de las fluctuaciones del tipo de cambio

nominal. Los períodos de relativa estabilidad y grandes diferenciales de los tipos de interés son incentivos importantes para los operadores financieros, como se observó en 2005 y a mediados de 2006. Durante ese período, el dólar se apreció respecto de las dos monedas de financiación, pese a los elevados y crecientes déficit por cuenta corriente y a las tasas de inflación de los Estados Unidos más elevadas que las del Japón o Suiza. Por otra parte, las variaciones repentinas en el tipo de cambio, como sucedió a principios de 2006, pueden provocar una gran liquidación de las inversiones, lo que puede tener efectos indirectos en las economías de mercado emergentes.

De hecho, el propio dólar ha sido la moneda objetivo de los operadores financieros (que especula con yenes) y, en menor medida, de operadores que obtienen préstamos en francos suizos, por lo menos en los últimos dos años. Sin embargo, las oportunidades de realizar beneficios en concepto de intereses sin cobertura en yenes y francos suizos respecto del dólar han sido escasas en comparación con los beneficios

sin cobertura más la apreciación real en varias economías en desarrollo y en transición respecto del dólar.

En el gráfico 1.4 (véase también el gráfico 1.A1 del anexo estadístico de este capítulo), las posibilidades de especulación a corto plazo que se describen *supra* (gráficos de la derecha) se muestran junto con el diferencial de inflación y la dinámica del tipo de cambio real (gráficos de la izquierda). En los gráficos de la izquierda, la línea verde representa el diferencial de las tasas de inflación entre algunas economías y los Estados Unidos, mientras que la parte sombreada representa la variación en el tipo de cambio real, es decir, la suma del diferencial de la tasa de inflación y la variación en el tipo de cambio nominal con respecto al dólar (línea azul en los gráficos de la derecha). En la tabla de la izquierda se indica un índice del tipo de cambio real (rayas azules) y se mide en el eje vertical de la derecha⁶. Al utilizar el dólar como referencia para la comparación entre las tendencias de los países y el resto del mundo, es posible calcular las oportunidades de operaciones de arbitraje con yenes y francos suizos combinando las últimas cifras con el gráfico 1.3.

Los ejemplos del Brasil, Turquía y China muestran como otros regímenes de tipo de cambio y sus distintas políticas monetarias generan distintos grados de oportunidades de especulación para los mercados internacionales de capital; también muestran en qué medida la especulación provocada por los diferenciales del tipo de interés pueden dar lugar a una apreciación real (con una pérdida de competitividad general para el país). La situación del Brasil antes de la crisis se caracterizaba por tener un tipo de cambio real sobrevalorado, grandes diferenciales del tipo de interés (a fin de mantener las entradas de capital en condiciones de fragilidad financiera) y costos insostenibles para la economía real. Pese a la ligera depreciación efectiva del real brasileño, debido a un ajuste gradual del tipo de cambio, la crisis de 1999 provocó una fuerte depreciación nominal y dio lugar a un aumento de los tipos de interés. Algunos de los cambios introducidos en el régimen monetario después de la crisis consistieron en declarar oficialmente la flotación del tipo de cambio y aplicar una política monetaria basada en objetivos de inflación (Barbosa, 2006). Pese a las tasas de inflación relativamente elevadas (en comparación con las tendencias internacionales), en el Brasil se ha observado una tendencia a la apreciación nominal y real desde

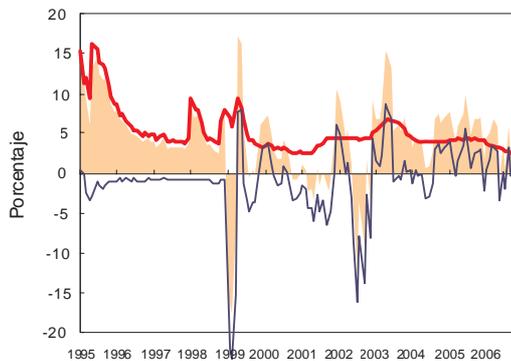
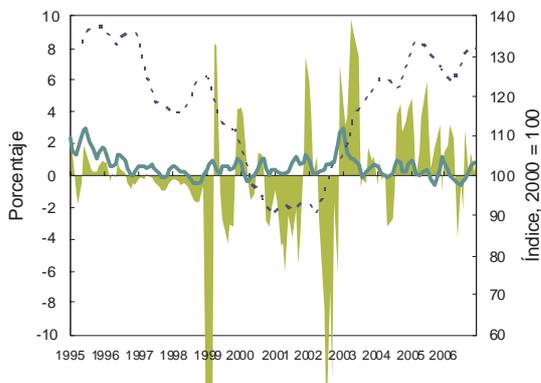
finales de 2002, provocada por los flujos de entrada de capital a corto plazo. En 2006, el tipo de cambio real había recuperado prácticamente el nivel de 1996. Los grandes diferenciales de los tipos de interés destinados a contener la inflación permitieron obtener ganancias considerables con la especulación a corto plazo. De hecho, esas ganancias fueron comparables en volumen a las obtenidas con el régimen monetario anterior a 1999.

Turquía es un ejemplo de los casos en que los cambios frecuentes en el régimen monetario han dado lugar a variaciones volátiles e importantes en los tipos de cambio nominales y a una considerable apreciación real (provocada principalmente por los grandes diferenciales de las tasas de inflación), y se han vinculado sistemáticamente a un importante rendimiento del capital a corto plazo sin cobertura (generado por los grandes diferenciales de los tipos de interés). La turbulencia financiera golpeó al país en 1999 y culminó en noviembre de 2000. Pese a la considerable asistencia financiera prestada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) desde diciembre de 1999 y a las considerables entradas de capital de cartera, la situación financiera se tornó insostenible nuevamente en febrero de 2001. En 1999 el PIB se contrajo en un 5%, en 2000 creció en un 7% y en 2001 se redujo en un 7,4%, mostrando fases de crecimiento y contracción excesivas. El Banco Central dejó de controlar oficialmente el tipo de cambio y, desde noviembre de 2002, el programa de estabilización después de la crisis pactado con el FMI se ha basado oficialmente en dos pilares de austeridad financiera, a saber: un objetivo de superávit primario para los déficit fiscales y un marco de objetivos de inflación para la política monetaria. Sin embargo, esto también ha provocado una fuerte tendencia a la apreciación real y a la obtención de grandes beneficios en concepto de intereses sin cobertura. Sólo en fecha reciente, el país pudo reducir considerablemente el diferencial del tipo de interés, que se ubicó por debajo del 3% entre julio de 2005 y marzo de 2006. Sin embargo, a raíz del fuerte aumento del tipo de cambio real y de los crecientes déficit por cuenta corriente, el valor de la moneda disminuyó a finales de 2006, a lo que precedió una importante salida de capitales. Es evidente que los frecuentes ciclos de crecimiento y contracción en Turquía han sido provocados por los efectos de los flujos reales o potenciales de capital a corto plazo (Telli, Voyvoda y Yeldan, 2007).

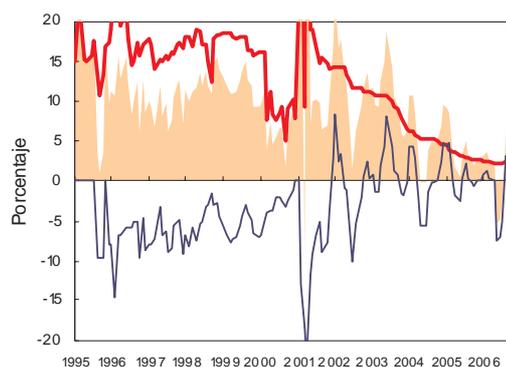
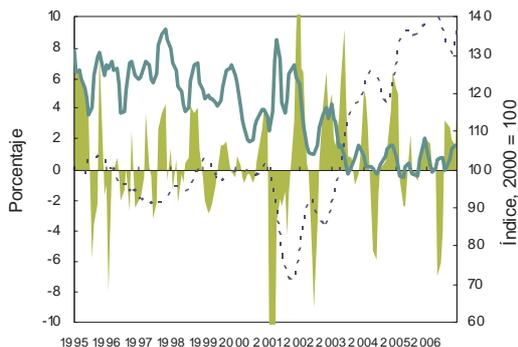
Gráfico 1.4

BENEFICIOS DE INTERESES SIN COBERTURA, VARIACIONES DEL TIPO DE CAMBIO Y DIFERENCIALES DE INFLACIÓN Y DEL TIPO DE INTERÉS EN ALGUNOS PAÍSES, 1995-2006

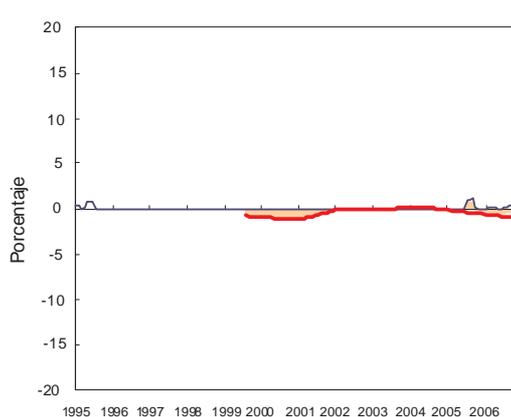
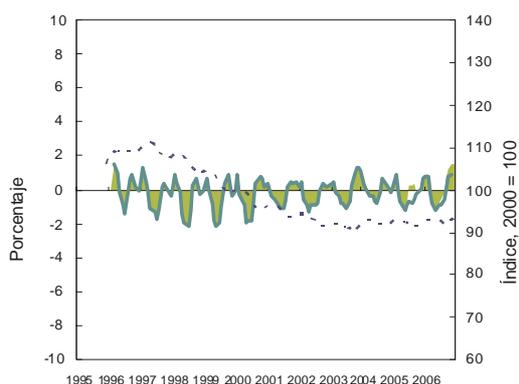
Brasil



Turquía



China



■ Variaciones del tipo de cambio real
— Diferencial de la tasa de inflación
- - - Tendencia del tipo de cambio real (escala de la derecha)

■ Beneficios de intereses sin cobertura
— Diferencial del tipo de interés
— Variaciones del tipo de cambio nominal

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en FMI, *International Financial Statistics*; y fuentes nacionales.

Nota: Un cambio positivo en el tipo de cambio indica una apreciación de la moneda en cuestión. La tendencia del tipo de cambio real representa una media móvil de seis meses. Véase en el texto la explicación de los diferenciales.

Por el contrario, en China el tipo de cambio, el mercado de capital y los regímenes monetarios han permanecido sumamente estables durante un período prolongado. Un tipo de cambio nominal totalmente fijo, una tasa de inflación baja y unos tipos de interés bajos han creado expectativas de estabilidad en los inversores de capital fijo y no han atraído a este tipo de especuladores de capital a corto plazo. En particular, debido a los bajos tipos de interés nominales y reales, los rendimientos a corto plazo han sido nulos o negativos, y han desalentado los flujos especulativos de capital del tipo *carry trade*. Una ligera y continua tendencia a la depreciación real con respecto al dólar se pudo nivelar -hace poco-, tras ciertas presiones inflacionistas entre 2003 y 2004 y la decisión de las autoridades de permitir una apreciación nominal moderada en 2005 y 2006.

En el pasado, en muchos casos la depreciación o estabilización, mediante políticas, de los tipos de cambio, vinculada a grandes diferenciales de los tipos de interés y tasas de inflación, han provocado una apreciación real y la pérdida de competitividad, y han proporcionado oportunidades de especulación. Esto ocurrió en gran medida en el Brasil antes de la crisis, en Tailandia, la República de Corea y la Federación de Rusia en la década de los noventa.

Lamentablemente, el cambio a un régimen de flotación y fijación de objetivos de inflación permitió mejorar la situación únicamente en los países que pudieron reducir sistemáticamente su diferencial del tipo de interés frente a los Estados Unidos. En muchos otros casos, pese a la ligera reducción de los diferenciales de inflación y los tipos de interés, la tendencia a una apreciación real se mantuvo. Por lo demás, las oportunidades de especulación internacional, aunque sujetas a mayores riesgos de tipo de cambio, no han desaparecido; más bien, siguen siendo la principal fuente de inestabilidad y riesgo. Los tipos de interés a corto plazo, como principal instrumento para combatir la inflación, han generado nuevas oportunidades de especulación en gran escala en el mercado monetario. Los costos reales para las economías serán muy elevados si los efectos restrictivos de una apreciación real crónica se suman a los elevados tipos de interés real y perjudican la formación de capital interno no subvencionado.

3. Nuevas oportunidades de especulación en las economías de mercado emergentes

Las operaciones de arbitraje, así como cualquier otra forma de especulación con los diferenciales de los tipos de interés internacionales que no está cubierta en el mercado de divisas a plazo entrañan un riesgo cambiario. Los flujos de capital especulativos normalmente responden a variables monetarias a corto plazo, actuales y previstas, como los tipos de interés, los tipos de cambio, la liquidez y el riesgo. Un régimen cambiario flotante supuestamente aumenta el riesgo y desalienta esas operaciones, mientras que un régimen cambiario fijo ofrece una garantía (parcial) de estabilidad cambiaria y, por lo tanto, alienta la especulación. Sin embargo, la experiencia específica de las operaciones de arbitraje con moneda en un régimen oficial flotante no confirma esta hipótesis. De hecho, las monedas que flotan en los diversos regímenes monetarios en lugar de ser inmunes a las operaciones especulativas en realidad las estimulan si las cantidades disponibles para los inversores son lo suficientemente importantes como para orientar al mercado en una dirección determinada.

La integración del riesgo en los análisis plantea dificultades fundamentales para evaluar la atracción de los flujos de capital especulativo y sus repercusiones en el tipo de cambio real. Una de esas dificultades guarda relación con la definición y medición de las expectativas y el riesgo percibido, porque se prestan mucho a suposiciones arbitrarias sobre el comportamiento. Para simplificar, analizamos nuevamente los beneficios derivados de los tipos de interés sin cobertura *ex post* y tomamos la volatilidad monetaria consiguiente como medida de riesgo, para determinar, en promedio, cuáles serían las ganancias generadas por la especulación, teniendo presente que las expectativas pueden adaptarse fácilmente en función de entornos bastante previsibles. Esto implica que incluso un régimen de tipo de cambio flotante puede ofrecer a los especuladores un entorno estable y cómodo siempre y cuando los tipos de cambio no contrarresten sistemáticamente los márgenes del tipo de interés y el comportamiento gregario de los especuladores influya en las variaciones de los tipos de cambio.

Esto plantea la cuestión de cómo abordar un principio central del análisis macroeconómico, es decir, la afirmación de que siempre hay factores estabilizadores importantes en los mercados de capital que tenderán a eliminar rápidamente las ganancias de arbitraje y conducir a la paridad de tipos de interés sin cobertura⁷. En un análisis macroeconómico tradicional, se supone que la volatilidad monetaria tiende a reducir cualquier forma de especulación. Sin embargo, aunque se admita cierto grado de aversión al riesgo de parte de los especuladores (lo que significa que si los beneficios previstos son idénticos elegirán activos que supongan el menor riesgo), la volatilidad cambiaria no desalienta la especulación monetaria y con instrumentos en cartera. Es evidente que en muchos países el rendimiento medio compensa con creces el riesgo de depreciación, en particular si el comportamiento gregario de los especuladores mueve cantidades importantes que pueden influir en los valores del mercado en su favor. El atractivo de obtener beneficios importantes basta para generarlos.

El gráfico 1.5 da una idea de la relación posible entre el riesgo y los beneficios en algunas economías de mercado emergentes en períodos anteriores y posteriores a las crisis. El promedio de los beneficios trimestrales que se obtienen al aprovechar los diferenciales del tipo de interés figuran en el eje vertical y en el eje horizontal se indica la volatilidad del tipo de cambio nominal. Los dos puntos, en el caso de cada país, comparan la situación antes y después de los períodos de crisis (es decir, períodos de volatilidad y cambios excepcionales). En el decenio de 1990, el Brasil y México, antes de sus respectivas crisis, pudieron obtener ganancias importantes que entrañaron riesgos relativamente bajos. Por otra parte, Turquía obtuvo beneficios espectaculares en los dos períodos, aunque con riesgos bastante altos. La República de Corea obtuvo beneficios más bajos pero mucho más estables, mientras que China no atrajo flujos de capital.

En períodos más recientes se observa un mayor riesgo en el caso del Brasil y la República de Corea, aunque los rendimientos siguen siendo muy elevados en el Brasil. En Turquía y en México los beneficios sin cobertura disminuyen, aunque el nivel de riesgo se mantiene más o menos estable. Estos

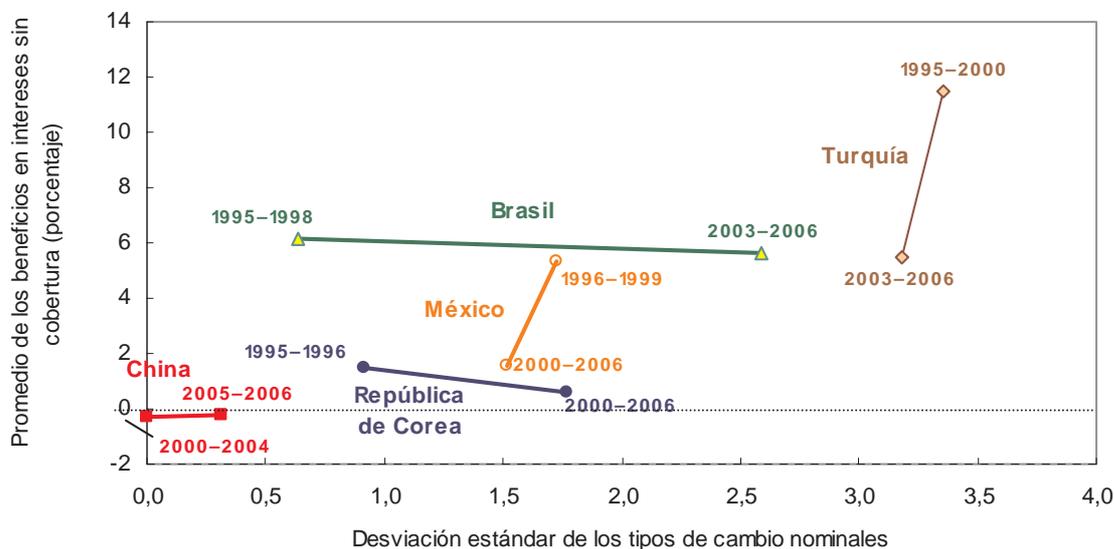
dos países y el Brasil siguen siendo lugares atractivos para los especuladores internacionales incluso después de haber pasado a un régimen de flotación y de tipos de interés más bajos. En general, se ha observado un aumento en el riesgo, como en el caso del Brasil y la República de Corea, tras el cambio a un régimen de flotación del tipo de cambio o la reducción en los beneficios como en México y Turquía, debido a la reducción de los diferenciales de tipo de interés tras el cambio en el régimen monetario. Dada la combinación de beneficios y riesgos, Turquía, el Brasil y México siguieron sometidos al mismo tipo de especulación antes y después de los cambios introducidos en el régimen monetario.

4. *Flujos de capital especulativo y efectos reales*

Los importantes beneficios de la especulación con los tipos de interés sin cobertura así como los importantes beneficios reales para los inversores financieros nacionales menoscaban la competitividad internacional y la formación de capital con los elevados tipos de cambio real y tipos de interés real. En el gráfico 1.6 se muestran los beneficios en concepto de intereses sin cobertura (eje vertical) y la apreciación del tipo de cambio real (eje horizontal) para algunos mercados desarrollados y emergentes. Como los beneficios de los intereses sin cobertura representan la suma del diferencial del tipo de interés y la apreciación nominal y la apreciación del tipo de cambio real es la suma del diferencial de inflación y la apreciación nominal, su diferencia es el diferencial del tipo de interés real entre la economía observada y los Estados Unidos. Se trata de una indicación del costo relativo de la formación de capital (es decir, el costo de crear una empresa o de ampliar empresas existentes mediante la inversión en capital fijo en el país de que se trata). En el gráfico, la diferencia con respecto a los Estados Unidos es la distancia vertical de cualquier punto de observación desde la bisectriz (la línea discontinua en cada gráfico). Cuanto más arriba de la bisectriz se encuentren los puntos dispersos, mayor será el costo del capital en comparación con los Estados Unidos.

Gráfico 1.5

**PROMEDIO DE LOS BENEFICIOS EN CONCEPTO DE INTERESES SIN COBERTURA,
Y VOLATILIDAD MONETARIA EN ALGUNOS PAÍSES Y PERÍODOS**



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en FMI, *International Financial Statistics*; y fuentes nacionales.

Nota: Los beneficios sin cobertura son promedios de los beneficios trimestrales obtenidos en los períodos seleccionados.

Los puntos de observación en este gráfico (donde cada uno representa una inversión de tres meses) se agrupan por período anterior a la crisis o anterior a los cambios en el régimen (color naranja), período de crisis y de transición (rojo) y período posterior a la crisis o posterior al cambio de régimen (color verde). La tendencia de los puntos a agruparse cerca de una línea de tendencia clara indica una relación fuerte y estable entre los diferenciales de los tipos de interés, las variaciones del tipo de cambio nominal y los diferenciales de inflación. La dispersión de los puntos a lo largo de la línea de tendencia y la longitud de la dispersión indican el grado de volatilidad del tipo de cambio y/o de la tasa de inflación y de los diferenciales del tipo de interés. La interceptación de esta línea de tendencia con el eje vertical en un valor positivo indica un tipo de interés más alto que en los Estados Unidos. La pendiente de la línea de tendencia da una idea de la magnitud de la relación entre los diferenciales del tipo de interés, los diferenciales de las tasas de inflación y la apreciación nominal. Una línea de tendencia con un coeficiente de pendiente (coeficiente x) cercano a 1

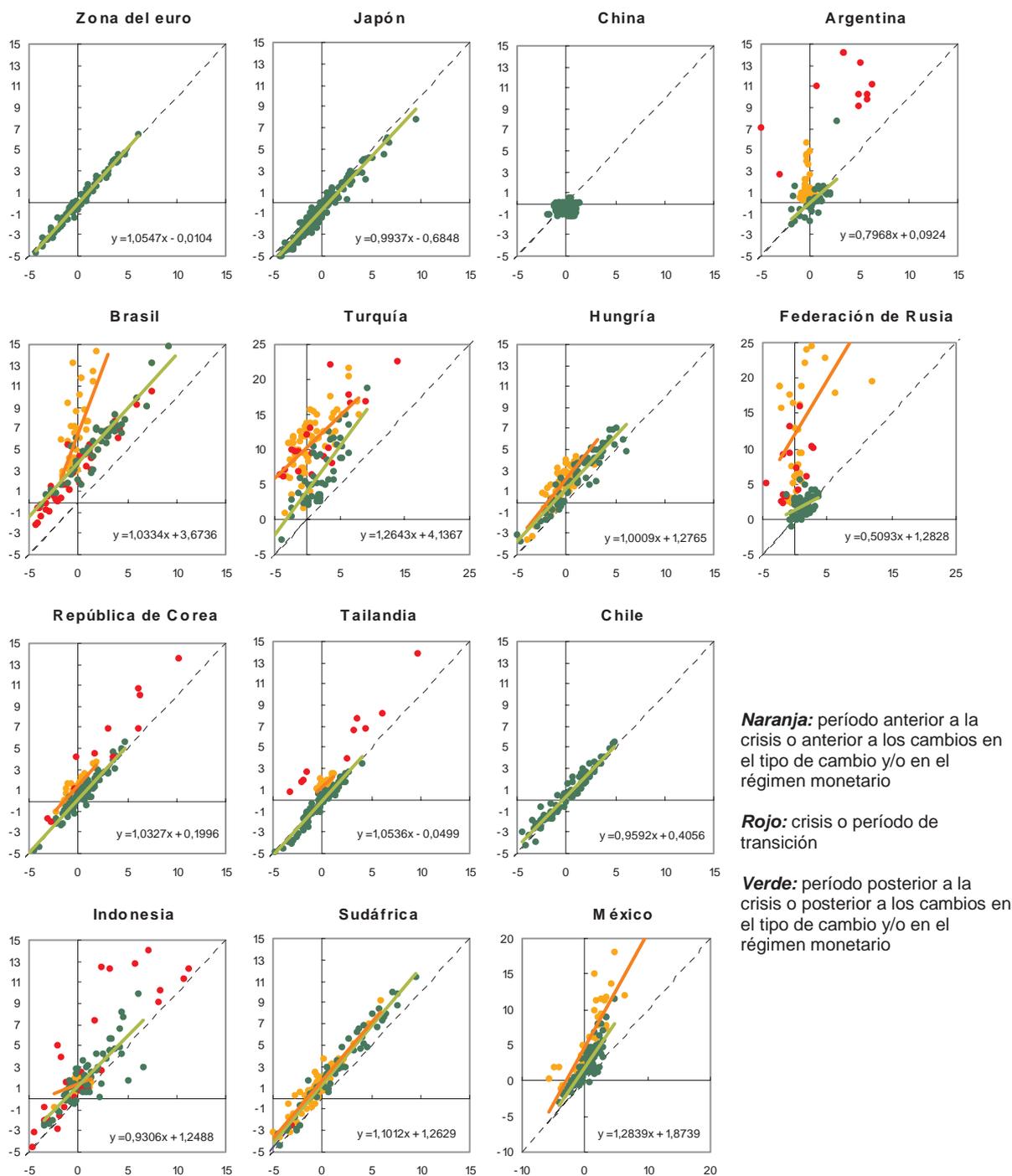
puede representar una política cambiaria y monetaria de intervención mínima en el mercado de divisas y una estrecha relación entre el tipo de interés y la tasa de inflación (véase en el recuadro 1.1 una interpretación más detallada de esos coeficientes).

En la mayoría de las economías que experimentaron un cambio en su régimen monetario, con o sin crisis, hubo un desplazamiento descendente de la línea de tendencia con una reducción del diferencial de los tipos de interés aunque no necesariamente con una reducción en la volatilidad del tipo de cambio, la tasa de inflación ni el tipo de interés. Las economías cercanas a la bisectriz registraron diferenciales de tipos de interés bajos y mostraron una estrecha relación entre los tipos de interés y los diferenciales de las tasas de inflación. Esto se observa en Chile, el Japón, y en la zona del euro, así como en la República de Corea y Tailandia después de las crisis. Las variaciones en el tipo de cambio han sido importantes, especialmente en el caso de las tres primeras economías, y han sido la causa principal de cambios tanto en el tipo de cambio real como en los beneficios de intereses sin cobertura.

Gráfico 1.6

VARIACIONES EN EL TIPO DE CAMBIO REAL Y BENEFICIOS EN CONCEPTO DE INTERESES SIN COBERTURA EN DETERMINADAS ECONOMÍAS, 1995-2006

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en FMI, *International Financial Statistics*; y fuentes nacionales.

Nota: Véase en el texto la explicación de cómo se calculan la apreciación real y los beneficios de intereses sin cobertura. Algunas observaciones trimestrales no se incluyeron debido a las limitaciones de la escala. Escala vertical: beneficios de intereses sin cobertura (porcentaje). Escala horizontal: apreciación real respecto del dólar (porcentaje). Un cambio positivo en el tipo de cambio indica una apreciación de la moneda en cuestión.

Por ejemplo, el Japón y la zona del euro muestran una clara tendencia a moverse paralelamente a la bisectriz, lo que significa que el tipo de cambio no ha sido motivo de preocupación para las autoridades monetarias; han preferido utilizar los tipos de interés nominales (y reales) para controlar la inflación (o la deflación). Esto ha provocado fuertes cambios en los beneficios de intereses sin cobertura y las tasas reales de apreciación. Sin embargo, en el caso de la zona del euro se han contrarrestado en gran medida entre sí, mientras que en el caso del Japón, las observaciones se concentran en torno a un tipo de interés real bajo que ha alentado la especulación que a su vez ha contribuido a la depreciación del yen.

En Tailandia y la República de Corea, el paso de una paridad monetaria más o menos fija a un régimen de flotación después de las crisis sufridas se vio acompañado de una gran volatilidad de los tipos de cambio pero con una tendencia a la apreciación real. Por otra parte, la mayor volatilidad en Indonesia trajo consigo una apreciación aún mayor y ninguna reducción importante de los tipos de interés. Una vez más, China muestra su modelo característico de tipos de interés reales negativos y un tipo de cambio fijo, gracias al alto grado de estabilidad y a unos costos de capital muy bajos, lo que ha sido favorable para la creación de capital fijo por medio de inversiones.

El Brasil, Hungría, México, Sudáfrica y Turquía han adoptado recientemente un régimen monetario con objetivos de inflación que normalmente exige la libre flotación de la moneda y el control de las tasas de inflación mediante los tipos de interés. Aunque el régimen adoptado después de la crisis supuso cambios estructurales profundos para el Brasil, Hungría, México y Turquía, en los que se observó una clara tendencia a la disminución de los tipos de interés y los diferenciales de las tasas de inflación, los tipos de interés y la volatilidad siguen siendo muy elevados y persiste la tendencia a una apreciación real de la moneda y a un deterioro de la competitividad general del Brasil, Hungría, Sudáfrica y Turquía. Los elevados tipos de interés reales registrados en esos países, sistemáticamente mayores que en los Estados Unidos, limitan la acumulación de capital y pueden generar presiones inflacionarias reduciendo el crecimiento de la capacidad a más largo plazo.

5. Políticas nacionales para prevenir la especulación

Para las pequeñas economías abiertas, y los países en desarrollo en particular, es crucial tener un sector externo estable y próspero. Por eso el tipo de cambio es el precio más importante en tales economías, ya que domina la competitividad general y tiene fuertes repercusiones en los niveles de los precios nacionales. En estudios recientes se ha determinado que un tipo de cambio real "competitivo y estable" es un instrumento de política económica esencial para los países en desarrollo porque les permite adoptar un modelo sistemático de expansión de las exportaciones y crecimiento de la inversión basado en el nexo entre los beneficios y las inversiones (*TDR 2004 y 2006*; Rodrik, 1995), lo que les permite aprovechar las variables fundamentales favorables, las externalidades y las instituciones adecuadas (Eichengreen, 2007). La dificultad que se plantea al elaborar las políticas nacionales es combinar el control de las tasas de inflación, que en muchos países en desarrollo ha adquirido importancia fundamental, con la competitividad internacional y poca variabilidad de los tipos de cambio en un mundo de flujos de capital a corto plazo libres y volátiles.

Como se señaló en el *TDR 2004* (cap. IV), los grandes diferenciales de inflación dan lugar a grandes diferencias en los tipos de interés, porque los bancos centrales utilizan el tipo de interés como instrumento principal para contener la inflación mediante la contracción del crédito y la demanda. Sin embargo, las operaciones de arbitraje de los inversores financieros se centran en las ganancias nominales. Esos inversores no se ocupan de los diferenciales de inflación ni de las demás variables *per se*, mientras no constituyan una amenaza para la estabilidad de la moneda y, por lo tanto, para las ganancias previstas. Las entradas de capital estimuladas por las diferencias en los tipos de interés nominal, unidas a un tipo de cambio que se percibe como estable o como promedio con tendencia a la apreciación o incluso a la depreciación pero que aún permite la obtención de suficientes ganancias, tienen enormes repercusiones en la economía real y en los desequilibrios por cuenta corriente en todo el mundo.

Recuadro 1.1**PARIDAD DE TIPOS DE INTERÉS SIN COBERTURA**

Un principio fundamental de nuestro modelo teórico tradicional y un componente básico de los modelos macroeconómicos estándares es la paridad de tipos de interés sin cobertura, una condición que relaciona el equilibrio entre el capital y el mercado de divisas con los diferenciales de los tipos de interés y las variaciones previstas en el tipo de cambio. El equilibrio entre los flujos de entrada y salida de capital se logra si el incentivo de comprar una moneda e invertir en el extranjero, generado por la diferencia de los tipos de interés, se ve contrarrestado totalmente por una posible pérdida de valor de la moneda, es decir, si la diferencia entre los tipos de interés positivos se ve compensada por una devaluación prevista de la moneda cambiada. Esto significa que los activos denominados en una moneda distinta deberían generar el mismo rendimiento de modo que no puedan obtenerse *ganancias adicionales* al cambiarlos. Por otra parte, ello también significa que no debería ser rentable vender al descubierto o tomar prestado en una moneda y prestar al descubierto en otra. La condición de la paridad de tipos de interés sin cobertura es, por lo tanto, una condición de equilibrio que excluye la posibilidad de un exceso de demanda en el mercado internacional. Esto, unido al supuesto de que las expectativas se crean de una manera totalmente racional (los participantes en el mercado utilizan *eficientemente toda la información* disponible), se convierte en una manifestación de la hipótesis de la eficiencia del mercado según la cual el precio de cualquier valor (incluido el tipo de cambio) refleja toda la información disponible, y que no se ha quedado sin aprovechar ninguna posibilidad de obtener ganancias adicionales.

La documentación sobre la validez de la paridad es muy amplia y en ella se han rechazado enérgicamente los supuestos combinados de la paridad de tipos de interés sin cobertura y las expectativas del tipo de cambio sobre la base de la "racionalidad perfecta". Los intentos de buscar una solución al rompecabezas de la expectativa racional del tipo de interés sin cobertura, ya sea agregando una prima de riesgo variable con el tiempo, o suponiendo que existe un período de aprendizaje de transición, o incluyendo a operadores "desinformados" (*noisy traders*), han dado lugar a resultados controvertidos desde el punto de vista teórico y empírico.

El fenómeno de las operaciones de arbitraje y muchas otras actividades especulativas rentables no sólo violan la condición de la paridad sino que además refuerzan el rompecabezas conexo de la "prima a plazo" (Burnside, Eichenbaum y Rebelo, 2007). El hecho de que una moneda que se cotiza con una prima a plazo tiende a depreciarse mientras que una moneda que se cotiza con un descuento a plazo tiende a apreciarse significa que los diferenciales del tipo de interés positivo se vinculan sistemáticamente con la apreciación. La paridad puede conservar su importancia teórica para el análisis de las posibles configuraciones de equilibrio de mercado evitando cualquier supuesto estricto sobre la creación de expectativas y la determinación del riesgo percibido.

Tipo de cambio real y beneficios del interés sin cobertura

ω , ρ , δ , π y π^* se definen respectivamente como beneficios del interés sin cobertura, la variación de la apreciación real, la variación del tipo de cambio nominal, y las tasas de inflación internas y externas, y se observa que

$$\rho = \pi - \pi^* + \delta, \text{ y}$$

$$\omega = i - i^* + \delta,$$

Los efectos sistémicos financieros y reales de las corrientes de capital invertidas en valores de cartera varían según la situación específica institucional, estructural e incluso cíclica de la economía receptora. El desarrollo financiero y la intermediación, el monto de la deuda interna y externa heredada, la composición de la producción y la balanza

comercial afectan la capacidad de absorber los flujos y sus repercusiones en el crecimiento y los precios relativos. Sin embargo, las hipótesis que caracterizan la fragilidad y la volatilidad financiera de los mercados emergentes tienen características comunes. En un régimen de tipos de cambio fijos o ajustables, las entradas de capital incrementan las reservas, la

Recuadro 1.1 (continuación)

es decir, que la tasa de apreciación real es la suma del diferencial de inflación y la tasa de apreciación nominal, mientras que los beneficios del interés sin cobertura corresponden a la suma del diferencial del tipo de interés y la apreciación nominal.

La tasa de interés real $r \equiv i - \pi$ se define como la diferencia entre el tipo de interés nominal y la tasa de inflación. La diferencia entre los beneficios del interés sin cobertura, ω , y la apreciación real, ρ , es el diferencial del tipo de interés real $\gamma \equiv r - r^*$, siendo

$$\omega - \rho = (i - i^*) - (\pi - \pi^*) - \delta + \delta = (i - \pi) - (i^* - \pi^*) = r - r^*$$

Observamos que el diferencial del tipo de interés real es igual a la distancia vertical de cada observación respecto de la bisectriz en el espacio (ρ, ω) (véase el gráfico 1.6).

La relación entre los puntos en el espacio (ρ, ω) puede captarse fácilmente identificando los parámetros: α y β obtenidos por regresión de la relación

$$i - i^* + \delta = \beta (\pi - \pi^* + \delta) + \alpha,$$

lo que significa que

$$i - i^* = \beta (\pi - \pi^*) - (1 - \beta) \delta + \alpha$$

donde β capta los comovimientos de $\pi - \pi^*$, $i - i^*$ y δ , y donde α mide una tendencia estructural al aumento de los tipos de interés nominales internos.

Para valores cercanos a $\beta=1$ y $\alpha=0$, los beneficios y el tipo de cambio real se sitúan a lo largo de la bisectriz. Las tasas reales de beneficios se acercan a las de los Estados Unidos, mientras que los diferenciales de los tipos de interés siguen de cerca a los diferenciales de la inflación. Las variaciones en los tipos de cambio nominales pueden ser importantes y generar grandes cambios en las apreciaciones reales, ρ , y los beneficios, ω , aunque no tienen repercusiones en los tipos de interés ni en las tasas de inflación.

Para valores cercanos a $\beta=1$ y $\alpha > 0$, los beneficios y los tipos de cambio reales se sitúan a lo largo de una línea de 45°, y se aplican consideraciones similares a la relación entre las variables; sin embargo, los tipos de interés tienden a ser persistentemente más elevados que los de los Estados Unidos.

Para valores de $\beta > 1$, el diferencial del tipo de interés real γ será mayor cuanto mayores sean los valores ρ y ω .

Una apreciación nominal está vinculada a una mayor restricción de las condiciones monetarias (con un coeficiente $\beta - 1$, para un determinado diferencial de la tasa de inflación), una depreciación nominal está vinculada a una mayor inflación (con un coeficiente igual a $(1 - \beta) / \beta$, para un determinado diferencial del tipo de interés), y la política monetaria responde a la inflación mediante cambios en los tipos de interés (a una tasa equivalente a β , para un tipo de cambio determinado). Cuanto mayor sea β , mayor será el traspaso del tipo de cambio a los precios y menor será el efecto de una depreciación nominal en el tipo de cambio real, o invirtiendo la causalidad, mayor será la depreciación nominal necesaria para mantener un tipo de cambio real competitivo. Las variaciones importantes en los tipos de interés están vinculadas a variaciones más pequeñas en las tasas de inflación.

creación de dinero y la expansión del crédito, lo que puede generar un crecimiento del consumo y la inflación y un aumento de las importaciones. En un sistema de tipo de cambio flotante declarado oficialmente, pueden generar una apreciación nominal y real y aumentar las reservas a tal punto que el banco central estaría dispuesto, abierta o implícitamente,

a contener las variaciones en los tipos de cambio. Puede ser que transcurra cierto período de tiempo antes de que se observen los efectos en la economía real, pero pueden ser críticos. Un tipo de cambio sobrevalorado perjudica a las exportaciones y reduce la competitividad y, por consiguiente, el crecimiento de las empresas en el sector del comercio de mer-

cancias. Ello a su vez repercute negativamente en el ingreso y el crecimiento en general. Por último, el deterioro de las condiciones económicas puede dar lugar a que se critique al país por aplicar parámetros básicos desacertados. El tipo de cambio podría experimentar una devaluación repentina y podría ponerse en duda la capacidad del banco central para contener la inflación.

Si el establecimiento de objetivos de inflación por medio de los tipos de interés supone costos adicionales importantes al estimular las entradas de capital, esas estrategias antiinflacionarias deben compararse con alternativas que quizás no hayan sido probadas o comprobadas suficientemente pero que a la larga pueden reportar importantes beneficios reales. Esas alternativas se encuentran entre las políticas macroeconómicas nacionales nuevas y heterodoxas aplicadas con éxito extraordinario en la mayoría de los países de Asia (*TDR 2006*, cap. IV, sec. D). En este planteamiento, la política monetaria se centra principalmente en el sector externo, incluidos los tipos de cambio. La inflación es controlada por políticas y factores distintos de los que controla el banco central; normalmente las políticas de ingresos bien diseñadas que tienen en cuenta a las instituciones encargadas del mercado de trabajo, han desempeñado una función importante.

Al impedir que los inversores extranjeros obtengan ganancias considerables de las operaciones de arbitraje a corto plazo se controla la tasa de apreciación *efectiva* y se elimina el vínculo entre esos flujos de capital y el tipo de cambio real, manteniendo de esa forma la competitividad del país. Por cierto, algunos países han logrado sistemáticamente impedir una apreciación real persistente de la moneda. Para ello quizás sea necesario adoptar políticas que restrinjan las entradas y salidas de capital a corto plazo mediante reglamentaciones que se apliquen siempre y cuando la rentabilidad prevista de la especulación no pueda reducirse con una serie de políticas tradicionales como la reducción del tipo de interés. La reestructuración de la deuda interna y externa puede ayudar a limitar el efecto de la especulación internacional mediante la reducción de las tasas de interés nominales.

6. **Políticas coordinadas mundialmente para reducir los desequilibrios mundiales**

Las operaciones de arbitraje que se realizan desde países con tasas de inflación muy bajas y muy bajos tipos de interés nominales a países de mayor inflación y tipos de interés más elevados como el Brasil, Hungría o Nueva Zelandia, rompen el vínculo fundamental entre los diferenciales de los tipos de interés y el riesgo de una depreciación monetaria. Si los tipos de cambio flotantes no siguen la teoría del poder adquisitivo a corto plazo y desestabilizan la cuenta de transacciones con el exterior, entonces la política internacional debería tener por objeto mantener esa teoría como objetivo de política. Los préstamos sin cobertura tomados por fondos de inversión de alto riesgo y otros especuladores, más que cualquier otra cosa plantean dudas sobre la sensatez de la aceptación general del régimen de flotación monetaria como la única solución viable al problema de la balanza externa.

Por ello, las presiones políticas que se ejercen sobre China para que haga flotar su moneda podrían dar un resultado totalmente opuesto al esperado. Como los tipos de interés de China son todavía bastante bajos, no es seguro que el renminbi se aprecie si China cede ante las presiones de los Estados Unidos y deja flotar su tipo de cambio. El renminbi podría seguir el ejemplo del yen y del franco suizo y los activos chinos irían a parar a lugares con tipo de interés elevados. Si ello ocurre, el renminbi se depreciaría, lo que aumentaría aún más la competitividad de China en vez de reducirla, de modo que los desequilibrios mundiales serían aún más graves.

Los países en desarrollo en general necesitan flexibilidad y un número suficiente de instrumentos para evitar la excesiva volatilidad en el sector externo en su conjunto, que amenaza las perspectivas de inversión y la convergencia económica a largo plazo. La experiencia desmiente la creencia ortodoxa de que en un régimen de flotación libre los mercados financieros internacionales pueden desempeñar esa función ajustando sin brusquedades los tipos de

cambio a su nivel de "equilibrio", y de que, con unos tipos de cambio fijos, los mercados financieros, de productos y de trabajo serán siempre lo bastante flexibles para establecer rápidamente y sin problemas un nuevo equilibrio. Sin embargo, la realidad es que los tipos de cambio sometidos a un régimen de flotación han demostrado ser altamente inestables, provocando largos períodos de desajuste, con consecuencias graves para la actividad económica real de los países en cuestión. La experiencia con las paridades inamovibles tampoco ha sido satisfactoria. Como el tipo de cambio no puede corregirse en casos de crisis o desajustes externos, el proceso de ajuste ha sido costoso por la producción perdida, y han sido los sectores reales de la economía nacional los más gravemente perjudicados.

En vista de esta experiencia con los tipos de cambio rígidamente fijos y de flotación libre, los regímenes "intermedios" se han convertido en la opción preferida de la mayoría de los países en desarrollo con mercados de capital abiertos; ya que ofrecen más posibilidades de maniobra cuando hay inestabilidad en los mercados financieros internacionales, y facilitan el ajuste del tipo de cambio real a un nivel más adaptado a la estrategia de desarrollo del país. Ninguna de las soluciones extremas ofrece esas posibilidades. Por lo tanto, los países en desarrollo que no son miembros de un acuerdo monetario regional que les permita hacer frente al comportamiento errático de los mercados financieros mundiales tienen que recurrir a controles de los flujos de capital a corto plazo o adoptar una estrategia de infravaloración y de fijación unilateral del tipo de cambio (*TDR 2004*).

Para impedir la manipulación del tipo de cambio, los salarios, los impuestos o las subvenciones en el intento de obtener cuotas de mercado, y para impedir que los mercados financieros presionen sobre la competitividad de los países en la dirección equivocada, se necesita un nuevo código de conducta que regule la competitividad general de los países.

Ese código de conducta, que formaría parte del sistema de gobernanza mundial, tendría que mantener un equilibrio entre las ventajas de un país y las desventajas de otros que se ven directa o indirectamente afectados. Por ejemplo, las variaciones de los tipos de cambio nominales que se apartan de las variables fundamentales de la economía (como los diferenciales de inflación) afectan al comercio internacional exactamente de la misma forma que las variaciones en los aranceles y las subvenciones a la exportación. Por consiguiente, las variaciones de los tipos de cambio reales deberían estar sujetas a supervisión y negociaciones multilaterales. Las razones para desviarse de las variables fundamentales, y el necesario alcance de la corrección, deben ser determinados por una institución internacional y un órgano multilateral deberá velar por esa corrección. Esas normas podrían ayudar a proteger a todos los interlocutores comerciales de las pérdidas o ganancias generales injustificadas derivadas de la competitividad, y los países en desarrollo podrían evitar sistemáticamente caer en la trampa de la sobrevaloración que ha sido uno de los principales obstáculos para lograr la prosperidad.

Para encontrar una solución a largo plazo al problema del sistema financiero internacional hay que comenzar por reconocer que la idea de un sistema monetario multilateral es tan convincente como la idea de un sistema comercial multilateral. Al igual que con las normas del comercio multilateral, un sistema financiero mundial bien concebido debe crear condiciones equitativas para todas las partes interesadas y debería ayudar a prevenir la competencia desleal. De hecho, las razones por las cuales se creó el FMI hace más de 60 años en gran medida siguen siendo válidas. Evitar las depreciaciones competitivas y otras distorsiones monetarias que tienen repercusiones negativas en el funcionamiento del sistema comercial internacional es más importante en el mundo altamente interdependiente de hoy que en cualquier otro momento de la historia. ■

Notas

- 1 Se estima que el crecimiento del PIB para 2007 medido a tipos de cambio ajustados por la paridad del poder adquisitivo (PPA), será del 4,9%, en comparación con el 5,3% registrado en 2006. La discrepancia se debe a que la parte correspondiente a los países en desarrollo de rápido crecimiento (como China y la India) en el PIB mundial es mucho mayor cuando se mide en términos de la paridad del poder adquisitivo que cuando se mide en términos de los tipos de cambio de mercado.
- 2 En África, la UNCTAD y el Banco de Inversión y Desarrollo de la CEDEAO han aunado esfuerzos para promover la financiación de biocombustibles y plantaciones de *jatropha*. En el marco de esta iniciativa regional, se establecerá un fondo para promover la inversión en la cadena de suministro de biocombustibles, que incluirá la financiación de la investigación y el desarrollo, así como el fomento de la capacidad (UNCTAD, 2007c).
- 3 El tipo de cambio efectivo real es una medida general de la competitividad de una economía con respecto a sus interlocutores comerciales. Se calcula como el promedio de los tipos de cambio reales bilaterales ponderado por los valores anuales del comercio.
- 4 Las instituciones financieras internacionales están volviendo a prestar atención al papel que desempeña el tipo de cambio real en el mecanismo de ajuste a nivel internacional (véase FMI, 2007), aunque las prescripciones de política todavía dependen de opiniones divergentes sobre las causas de los desajustes del tipo de cambio real y la capacidad que tienen las fuerzas del mercado para proporcionar el ajuste necesario de las balanzas. La experiencia mundial reciente tiende a rechazar los argumentos en favor de un ajuste eficaz "impulsa do por el mercado" o la creencia de que una economía por sí sola puede, en forma independiente, encontrar sus propias medidas de corrección.
- 5 En el TDR 2006 se señaló que algunas interpretaciones de esta situación, principalmente de quienes la atribuyen a un exceso de ahorro a nivel mundial con respecto a la demanda de inversiones en el mundo, parecen ser incoherentes no sólo con la intuición política y el sentido común, sino también con la experiencia real. De hecho, desde el punto de vista contable, los desequilibrios mundiales corresponden a un desajuste entre el ahorro nacional y la inversión, y entre el ingreso nacional y el gasto interno. Sin embargo, ni la brecha entre el ahorro y la inversión ni la brecha entre el ingreso y el gasto pueden considerarse causas directas del desequilibrio comercial, y por lo tanto de las transferencias internacionales de ingresos reales; más bien, son el resultado conjunto de los cambios en el ingreso y las variaciones de los precios relativos, como las variaciones en la relación de intercambio, en el tipo de cambio real y en los costos relativos de los factores.
- 6 Para reducir la volatilidad, provocada por las fluctuaciones mensuales del tipo de cambio nominal, utilizamos un tipo de cambio real de una media móvil de seis meses y el 2000 como año de base.
- 7 La paridad de tipos de interés sin cobertura establece que los flujos de capital encuentran su equilibrio cuando la devaluación prevista de una moneda contrarresta el diferencial del tipo de interés obtenido al invertir en esa moneda. Como se indica en el recuadro 1.1, los datos de que se dispone demuestran lo contrario cuando las expectativas y la percepción del riesgo no se formulan de una manera "totalmente racional".

Bibliografía

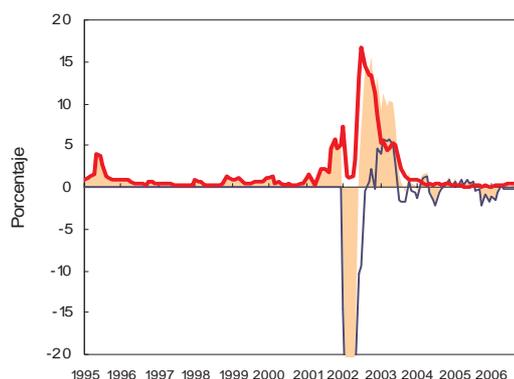
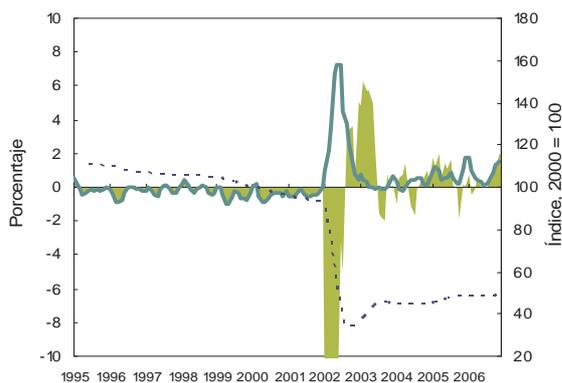
- Barbosa NH (2006). Inflation targeting in Brazil: Is there an alternative? Political Economy Research Institute, Amherst, MA.
- BIS (2007). *BIS Quarterly Review*. Basel, Bank for International Settlements, March.
- British Petroleum (2007). *Statistical Review of World Energy*.
- Burghardt G (2007). 11,859,266,617. Contracts Traded. Derivatives exchange volume accelerates in 2006. *Futures Industry Magazine*, March/April.
- Burnside C, Eichenbaum M, and Rebelo S (2007). The returns to currency speculation in emerging markets, NBER Working Paper No. 12916, February.
- Derrick S (2007). Dollar remains under pressure. *Morning Update*, 25 April. The Bank of New York, New York.
- Deutsche Bundesbank (2007). *Bundesbank monthly report*. June 2007: 35–56. Frankfurt am Main, Germany.
- Domanski D and Heath A (2007). Financial investors and commodity markets. *Quarterly Review*. Basel, Bank of International Settlements, March.
- Doyle E, Hill J and Jack I (2007). Growth in commodity investment: risk and challenges for commodity market participants. London, United Kingdom. Financial Services Authority (FSA), FSA Markets Infrastructure Department, March.
- Eichengreen B (2007). The real exchange rate and economic growth. Paper presented at the Conference, Macro Economics and Financial Policies for Sustained Rapid Growth, World Bank's Commission on Growth and Development. New York, 9 April.
- European Commission (2007). *The 2007 Outlook for World Agricultural Commodity Markets: Monitoring Agri-trade Policy*, No. 01–07. Brussels, European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, May.
- FAO (2007). *Current Situation and Outlook*. CCP 07/Inf. 8. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Committee on Commodity Problems, Rome.
- Financial Times* (2007). Falls in oil and metals could signal an end to the bull run, 11 January.
- Forbes Magazine* (2007). Oil's down. Time to buy? 29 January.
- IMF (2007). *World Economic Outlook*. Washington, DC, International Monetary Fund, April.
- IEA (2007). *Oil Market Report*. Paris, International Energy Agency, June.
- Metals Economics Group (2007). *World Exploration Trends*. A special report from the Metals Economics Group for the Prospectors and Developers Association of Canada.
- National Bureau of Statistics of China (2007). Statistical communiqué on the 2006 National Economic and Social Development, 28 February.
- Rodrik D (1995) Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich, *Economic Policy*, 20: 53–107.
- Suni P (2007). World Commodity Prices 2006–2008. Association of European Conjuncture Institutes (AIECE), Working Group on Commodity Prices. Report presented to the AIECE Spring Meeting in Helsinki, May.
- Tao L (2007). *Country Report: China*. Presented at the Project LINK Meeting, Beijing, China, 14–17 May. Accessible at: www.chass.utoronto.ca/link/.
- Telli C, Voyvoda E and Yeldan E (2007). Macroeconomics of twin-targeting in Turkey: Analytics of a financial CGE model. Amherst, MA, Political Economy Research Institute.
- UN-DESA/UNCTAD (2007). *World Economic Situation and Prospects*. New York, United Nations.
- UNCTAD (2006). The emerging biofuels market: regulatory, trade and development implications. UNCTAD/DITC/TED/2006/4. Geneva.
- UNCTAD (2007a). Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XII, Globalization for development: Opportunities and challenges, TD/413, 4 July.
- UNCTAD (2007b). Biofuels. Press Release UNCTAD/PRESS/PR/2007/008. 27 April.
- UNCTAD (2007c). Commodities and development. TD/B/COM.1/82. Geneva.
- UNCTAD (various issues). *Trade and Development Report*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (various issues). *World Investment Report*. United Nations publication, New York and Geneva.

Anexo estadístico del del capítulo I

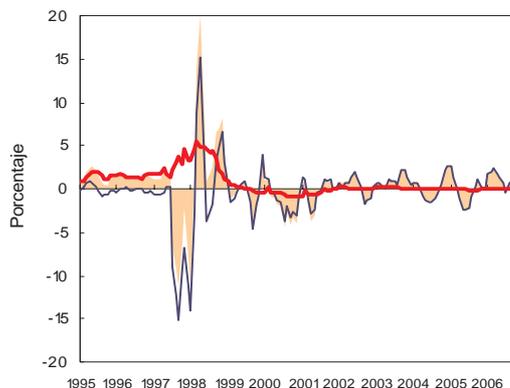
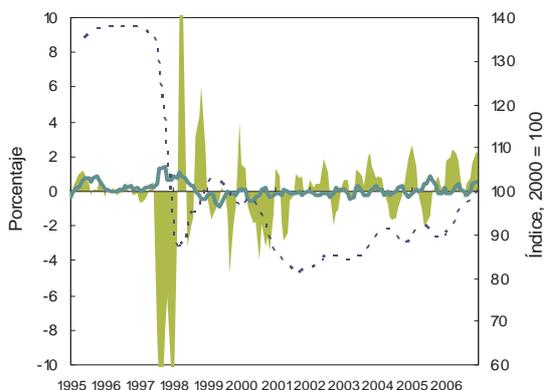
Gráfico 1.A1

BENEFICIOS DEL INTERÉS SIN COBERTURA, VARIACIONES EN EL TIPO DE CAMBIO, INFLACIÓN Y DIFERENCIALES DE LOS TIPOS DE INTERÉS EN ALGUNOS PAÍSES, 1995-2006

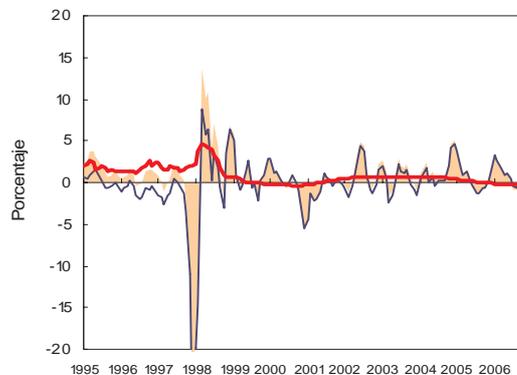
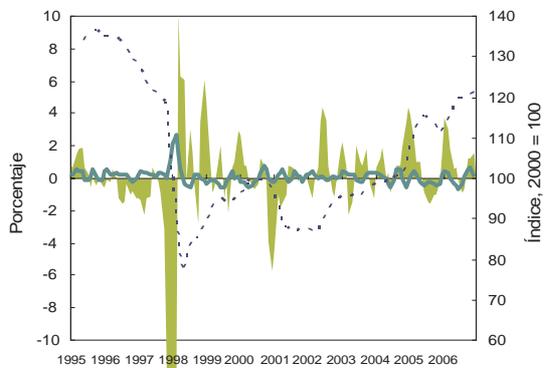
Argentina



Tailandia



República de Corea



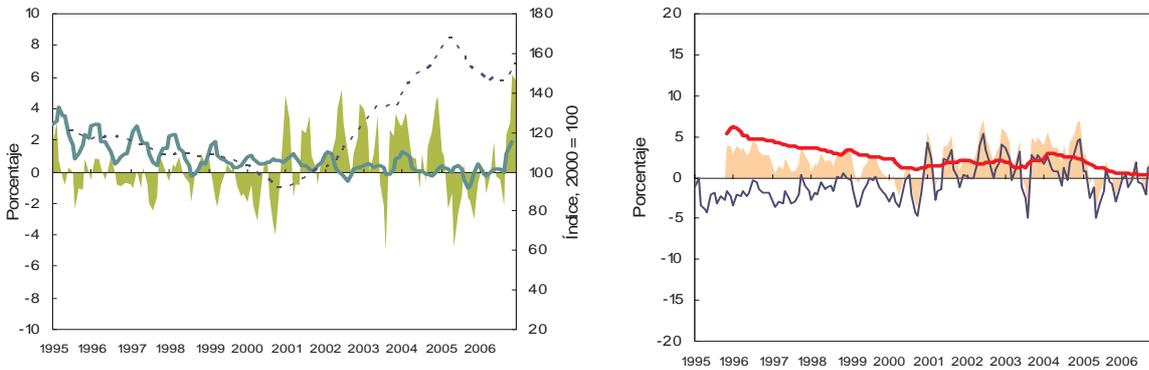
■ Variación del tipo de cambio real
— Diferencial de la tasa de inflación
- - - Tendencia del tipo de cambio real (escala de la derecha)

■ Beneficios del interés sin cobertura
— Diferencial del tipo de interés
— Variación del tipo de cambio nominal

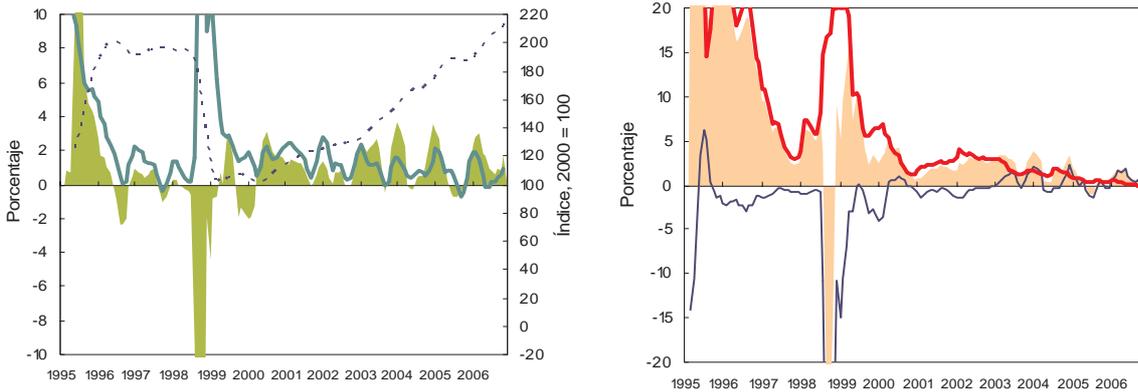
Gráfico 1.A1 (continuación)

BENEFICIOS DEL INTERÉS SIN COBERTURA, VARIACIONES EN EL TIPO DE CAMBIO, INFLACIÓN Y DIFERENCIALES DE LOS TIPOS DE INTERÉS EN ALGUNOS PAÍSES, 1995-2006

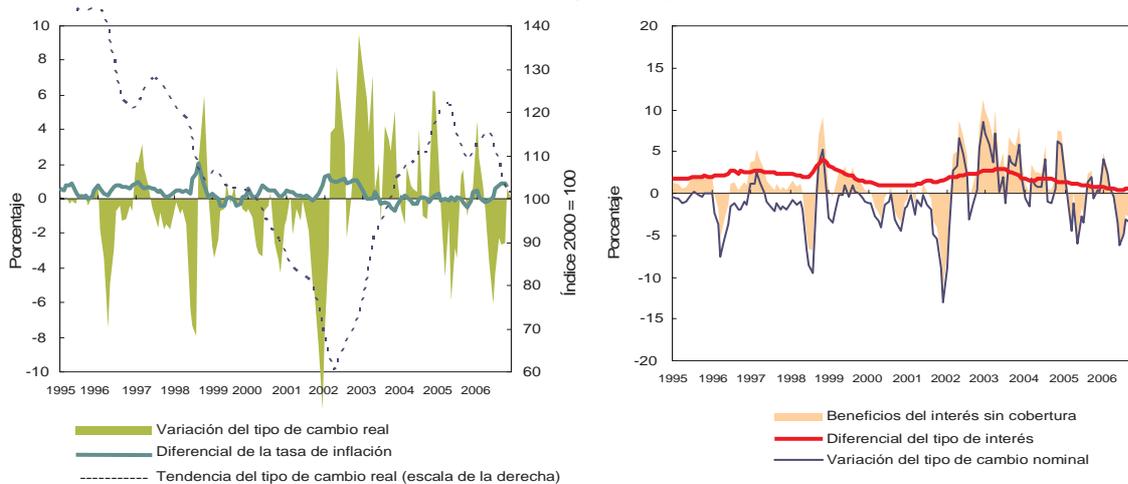
Hungría



Federación de Rusia



Sudáfrica



■ Variación del tipo de cambio real
— Diferencial de la tasa de inflación
- - - Tendencia del tipo de cambio real (escala de la derecha)

■ Beneficios del interés sin cobertura
— Diferencial del tipo de interés
— Variación del tipo de cambio nominal

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en FMI, *International Financial Statistics*; y fuentes nacionales.

Nota: Un cambio positivo en el tipo de cambio indica una apreciación de la moneda en cuestión. La tendencia del tipo de cambio real es un promedio a lo largo de seis meses. Véase en el texto la explicación de los diferenciales.

LA GLOBALIZACIÓN, LA REGIONALIZACIÓN Y EL DESAFÍO DEL DESARROLLO

A. Introducción

Los países en desarrollo aspiran a integrarse en la economía mundial con la esperanza de que ello sirva para aumentar su productividad, mejorar sus perspectivas de crecimiento y elevar su nivel de vida gracias al incremento de los flujos comerciales, tecnológicos y de capitales. Sin embargo, la mayoría de los observadores reconocen que para aprovechar las ventajas de la "integración externa" son precisas unas condiciones previas, en particular un determinado nivel de capacidad productiva local, de conocimientos técnicos y de tecnologías avanzadas, además de toda una serie de instituciones de apoyo al mercado y una buena infraestructura. La creación de esas condiciones está estrechamente relacionada con un proceso de "integración interna" que tiene lugar en conjunción con una expansión de los mercados nacionales, una evolución del empleo consistente en que se van abandonando las actividades rurales y una creciente división industrial del trabajo que da lugar a una tupida red de vinculaciones de "insumo-producto" intersectoriales. Se requieren también unas sólidas instituciones que permitan forjar el consenso sociopolítico necesario para movilizar y encauzar los recursos hacia la inversión productiva y decidir sobre las concesiones que hay que hacer cuando se avanza por la senda de un desarrollo di-

námico, en particular las concesiones resultantes de una mayor integración externa. Así pues, unas *estructuras políticas integradoras*, relacionadas con la gobernanza democrática aunque no sean equivalentes a ella, son el componente final de la mayoría de las estrategias de desarrollo.

Cada uno de esos componentes plantea, por sí solo, grandes problemas cuando se trata de determinar las políticas, por lo que acertar con una combinación de medidas que promuevan un círculo virtuoso del desarrollo es un reto característico de toda estrategia de desarrollo. Sin embargo, es posible que no se pueda avanzar con el mismo ímpetu en los tres frentes al mismo tiempo. En los últimos años, la promoción de una "integración más profunda" ha sido un aspecto predominante de los programas de desarrollo, y por ello se ha exigido a los países más pobres que orientasen sus políticas económicas hacia la integración en los mercados mundiales y que armonizasen sus instituciones, su legislación y sus reglamentaciones económicas en torno a un conjunto reducido, aunque universal, de modelos de referencia relativos a un régimen sólido de derechos de propiedad, a la apertura de los mercados y a la buena gestión. Se ha afirmado que ésta es la manera óptima

(y en algunos casos la única) de que los incentivos y los recursos generados por los mercados globales favorezcan y sostengan el crecimiento y el desarrollo en el plano local.

Sin embargo, como se examinó con algún detenimiento en anteriores informes sobre el comercio y el desarrollo, la experiencia del pasado no corrobora la pretensión de que para desencadenar un crecimiento y un desarrollo vigoroso basta con eliminar la inflación, reducir el sector público, reforzar los derechos de propiedad y promover lo más rápidamente posible la apertura al comercio exterior y al capital extranjeros¹. En el *TDR* del año pasado, se examinó cómo la pérdida de espacio de políticas ha hecho que a los países en desarrollo les resulte más difícil reducir sus diferencias de ingresos con los países desarrollados. El *TDR* llegaba a la conclusión de que se habían hecho más fuertes las influencias externas sobre los objetivos de las políticas nacionales y de que habían aumentado las situaciones en que había que elegir entre la consecución de objetivos internos a expensas de objetivos externos, o viceversa, dilema que en muchos casos se resolvía a expensas de los objetivos de desarrollo local. Se apuntaba en él la necesidad de que las estructuras multilaterales fuesen más integradoras y flexibles si se pretendía compartir más ampliamente las ventajas resultantes de una mayor integración en la economía mundial. También se señalaba la necesidad de adoptar nuevas disciplinas multilaterales, particularmente en la esfera de las finanzas internacionales, si se querían lograr unos resultados más equilibrados. Sin embargo, los acuerdos multilaterales no son la única posibilidad de hallar colectiva y coordinadamente soluciones a los problemas con que se enfrentan los países en desarrollo en una economía mundial cada vez más interdependiente. De hecho, tras la incapacidad de las instituciones financieras internacionales para hacer frente a las conmociones y las crisis financieras ocurridas a fines de los años noventa, y dada la lentitud de los progresos realizados en el marco de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales, los acuerdos regionales han adquirido un mayor protagonismo en la agenda internacional del desarrollo. Así pues, en el presente *TDR* se examina cómo la integración y la cooperación regionales podrían reforzar las políticas de desarrollo y reequilibrar la gobernanza económica internacional.

Existe un considerable corpus teórico, basado sobre todo en la teoría del comercio internacional, en el que se observa con alarma esta tendencia porque se cree que desvía la atención de las ventajas óptimas que se considera que se obtendrían con un sistema verdaderamente global y abierto, o incluso hace que se reduzcan esas ventajas². Desde este punto de vista, la regionalización es un "escollo" o, peor aún, una tendencia "insidiosa" o incluso "perversa"³. Sin embargo, aunque los acuerdos regionales pueden haber desempeñado alguna función en la expansión del comercio y la inversión regionales a expensas de las transacciones multilaterales, dista de estar claro que en todos los casos sea así⁴. Gran parte del análisis que se hace en esa literatura teórica se basa en un modelo sumamente esquematizado de la economía global, que resta importancia a algunas de las fuerzas más importantes que influyen en la regionalización (cuando no hace caso omiso de ellas completamente) y se centra con singular fijación en las ventajas estáticas que en cuanto a bienestar dimanar de una máxima apertura y de una asignación más eficiente.

En cualquier otro tipo distinto de análisis de la regionalización habrá que prestar mayor atención a las fuerzas económicas dinámicas y a la función complementaria que desempeña la proximidad geográfica en la generación y el mantenimiento de un círculo virtuoso de crecimiento. Ello implica abandonar la idea de centrarse únicamente en la liberalización formal de los flujos comerciales y tener más seriamente en cuenta las dificultades que se plantean también en otras esferas de acción de los poderes públicos, particularmente las que guardan relación con la infraestructura, el desarrollo industrial y las condiciones monetarias, así como las dificultades que entraña la transferencia de soberanía de órganos nacionales a órganos internacionales (incluidos los regionales). Esas cuestiones se examinan en la sección B de este capítulo. Después, en la sección C, se estudia cómo las fuerzas dinámicas, relacionadas con la integración interna pueden propiciar la celebración de acuerdos de cooperación regional que respalden las estrategias nacionales de desarrollo y cómo la cooperación regional puede eliminar algunas de las limitaciones que entorpecen el establecimiento de un círculo virtuoso de crecimiento entre países vecinos.

B. Limitaciones del pensamiento convencional

1. *Enfoques teóricos de la integración regional*

A menudo se identifica el regionalismo con sistemas de preferencias comerciales entre países vecinos. Esos sistemas pueden asumir diversas formas y tamaños, y las principales diferencias son el alcance de las preferencias concedidas a los miembros y el grado de coordinación de sus políticas entre ellos.

El examen de esos sistemas se centra tradicionalmente en si su combinación particular de liberalización y de discriminación afecta al bienestar económico al crear y desviar flujos comerciales. Según la teoría del comercio tradicional, el libre comercio global maximiza el bienestar económico, lo que hace que la producción se localice en función de las ventajas comparativas y en consonancia con el aprovechamiento más eficiente de los recursos mundiales. Se considera que incluso los países que están rezagados en todos los sectores podrían beneficiarse si siguiesen ese camino. Los aranceles y otras barreras al comercio transfronterizo trastocan esa situación, ventajosa para todos, pues distorsionan el modelo de aprovechamiento de los recursos y reducen las ventajas dimanantes del comercio. Así, un acercamiento al ideal del libre comercio, aun cuando éste se circunscribe a un selecto grupo de participantes en el sistema de comercio, podría considerarse intuitivamente como una medida de fomento del bienestar. No obstante, los análisis de las uniones aduaneras, tras los influyentes trabajos de Viner (1950), indican lo contrario, porque parte del comercio con los países no miembros podría desplazarse hacia países miembros con costos más elevados, y además porque se podrían perder ingresos en concepto de aranceles. En teoría, la suma de todo ello podría ser superior a cualquier aumento del bienestar resultante del comercio generado.

Esos análisis de los acuerdos comerciales regionales o uniones aduaneras en el contexto de las ventajas comparativas no lograron demostrar que entrañasen una mejora general del bienestar⁵. El efecto general solía depender de las características de los Estados miembros, en particular los niveles iniciales de los aranceles y su variación, el grado existente de dependencia comercial entre los miembros potenciales, las diferencias iniciales de costos y el grado de complementariedad de sus estructuras de producción. Sin embargo, la innovación teórica más importante fue que el efecto general podía ser tanto positivo como negativo, por lo que cada caso requería una evaluación específica⁶.

Las investigaciones más recientes tienen unos fundamentos más empíricos al recurrir a métodos econométricos o modelos computables de equilibrio general. Esas investigaciones se han centrado en medir los cambios reales de los flujos comerciales y del bienestar resultantes de determinados acuerdos regionales. Según un influyente grupo de economistas especializados en el comercio, constantemente se han subestimado los costos de tales acuerdos, en particular cuando las limitaciones administrativas (como las normas antidumping y las normas de origen) se añaden a la gama de medidas proteccionistas por ellos adoptadas⁷. Sin embargo, la mayoría de los estudios empíricos suelen indicar pequeños efectos tanto en los miembros como en los no miembros, con lo que el resultado más probable es una creación de comercio neta y una mejora generalmente positiva, aunque moderada, del bienestar general⁸.

La cuestión más desconcertante para los economistas que estudian el comercio desde un punto de vista convencional es por qué los acuerdos regionales, dado que en la mayoría de los casos sus efectos generales son bastantes reducidos han proliferado en los últimos años, pese a los avances en la liberalización del comercio multilateral. A fin de buscar

una explicación se ha recurrido a la "economía política". Según la escuela de la desviación del comercio, los acuerdos regionales son un medio por el que grupos bien organizados pretenden captar rentas en detrimento de los intereses más amplios de la mayoría desorganizada, lo que hace que en el mundo haya mayores costos de transacción y un proteccionismo creciente, situación similar, según algunas estimaciones, a la de los años treinta (Bhagwati, Greenaway y Panagariya, 1998). Desde este punto de vista, la regionalización ha generado el fenómeno del "plato de espaguetis", esto es, la existencia de toda una maraña de acuerdos que entorpece el funcionamiento del sistema de comercio y constituye una amenaza para un auténtico orden de libre comercio.

Una interpretación más positiva es la de quienes ven en la globalización impulsada por el mercado un proceso de integración mucho "más profundo", que entraña la armonización de toda una serie de políticas, legislaciones e instituciones y que permite obtener las ventajas dinámicas resultantes del acceso a mercados más amplios, de mayores flujos de IED, de beneficios tecnológicos indirectos y del aumento general de la presión de la competencia (Lawrence, 1993; Schiff y Winters, 2003). Desde este punto de vista, los acuerdos regionales pueden ser los módulos de construcción de un orden mundial de libre comercio, especialmente cuando refuerzan el apoyo a la introducción de reformas que favorezcan el funcionamiento del mercado y hagan que mejore el clima empresarial nacional, en particular su atractivo para las empresas transnacionales (ETN). Sin negar el destacado papel de la liberalización del comercio multilateral, la política de exclusión y la frustración (por quedar marginados en los grandes foros multilaterales) hacen que los acuerdos regionales ganen adeptos, en particular entre los países más pequeños. Además, a medida que el apoyo es mayor se puede desencadenar una especie de "efecto de dominó", por el que el establecimiento de un acuerdo regional puede hacer que en otro país la balanza política se incline en favor de las fuerzas partidarias de la integración, reforzando con ello los esfuerzos para sumarse a un acuerdo ya existente o para concertar

acuerdos paralelos con otras naciones excluidas. Ello podría dar lugar a que las barreras comerciales entre miembros caigan (como fichas de dominó) con gran independencia con respecto a las negociaciones multilaterales (Baldwin, 2004).

Según algunos observadores, ese efecto de dominó no contribuirá a que se apoye una economía mundial totalmente abierta más que si los acuerdos permiten que se asocien miembros del Norte y del Sur (Schiff y Winters, 2003). Otros creen que la mejor manera de facilitar el logro de ese objetivo es multiplicar los acuerdos regionales de todos los tipos y tamaños (Ethier, 1998). En lo que coinciden estos observadores con otros más escépticos es en su insistencia en evaluar los acuerdos regionales comparándolos con un modelo de referencia basado en la teoría ortodoxa del comercio, según la cual la apertura total de las fronteras a los bienes, a los servicios y a la IED es condición *sine qua non* para el éxito del desarrollo.

Desde hace mucho tiempo se duda de que estas explicaciones reflejen plenamente la dinámica del comercio y del desarrollo propiciado por la regionalización, al igual que hay dudas sobre la afirmación de que existe un vínculo inequívoco entre apertura comercial y crecimiento económico, más en general. Esas dudas surgen, en gran parte, al examinar atentamente la estructura y la dinámica de las economías industriales modernas. En los debates sobre la integración europea en la posguerra se prestó especial atención a cuestiones como la importancia de las ventajas dinámicas dimanantes de las economías de escala y del aumento del comercio intraindustrial (Grubel, 1977: 595 a 601); los intentos de conseguir esas ventajas eran aún más patentes en la función de la regionalización de ayudar a los países en desarrollo a que orientasen su producción y su comercio hacia las manufacturas (CEPAL, 1949; Mikesell, 1963). Los modelos de comercio convencionales excluyen prácticamente una evaluación exhaustiva de las ventajas, debido a las hipótesis en las que se basan. La presencia de factores tales como los rendimientos crecientes, el aprendizaje tecnológico, la creación de factores endógenos y la información

A menudo se cree que los acuerdos regionales pueden ser los "módulos de construcción" de un orden mundial de libre comercio, especialmente cuando refuerzan el apoyo a la introducción de reformas que favorezcan el funcionamiento del mercado y hagan que mejore el clima empresarial nacional, en particular su atractivo para las ETN.

imperfecta contradicen las condiciones de la teoría del equilibrio general y dan lugar a costos y rentas sociales y privadas divergentes, así como a desaciertos de coordinación, que dan al Estado un motivo para intervenir⁹.

En los modelos convencionales, los intentos de vincular los acuerdos comerciales regionales con esas fuerzas dinámicas llevaron a la conclusión de que los avances desde el punto de vista del bienestar eran considerables: hasta un 10% del PIB (Brown, 1992; Nielsen, 2003); no obstante, esos modelos requieren muchas veces hipótesis especiales en el sentido de que entre el comercio y la productividad existe una intensa relación y de que la IED tiene grandes efectos secundarios. La presencia de ganancias dinámicas es un indicio de que no se pueden aceptar propuestas básicas, ni siquiera las relacionadas con las ventajas comparativas, sin grandes reservas. Asimismo suscita serias dudas sobre el planteamiento habitual para adoptar un modelo de referencia para las distintas políticas en gran parte de los debates sobre la dinámica regional¹⁰.

2. Papel de la geografía, la historia y la política

Muchos economistas rechazan la idea de que, por los motivos tradicionales de eficiencia y bienestar resultantes exclusivamente de la proximidad, existan países con los que se mantienen relaciones comerciales "naturalmente" (Bhagwati, 1993; Krishna, 2003). Sin embargo, está comprobado que la mayoría de los países comercian relativamente más con los países vecinos que con otros más lejanos (véase el capítulo IV), por lo que en todo acuerdo regional existe una dimensión espacial que hay que tener siempre presente. De esta manera, el análisis convencional se sitúa en un terreno que no es familiar, dado que sus hipótesis básicas, en particular el pleno empleo de los recursos, los rendimientos decrecientes y la competencia perfecta, permiten modelizar los países como puntos sin dimensiones en que los factores de producción se desplazan instantáneamente sin costo alguno. En el mundo real, donde existen rendimientos crecientes, economías externas y costos de transacción variables relacionados con el transporte y las barreras arancelarias, la proximidad tiene algunas ventajas económicas reales, por ejemplo ahorro de costos (de transacción), existencia de insumos especializados (tanto bienes

de capital como bienes intermedios), así como conocimientos técnicos, conocimientos tácitos (que se crean y se difunden por una interacción repetida) y efectos secundarios de diversos tipos¹¹. La mayor o menor persistencia de esas ventajas (en el tiempo y en el espacio) dependerá del mercado o sector determinados de que se trate; sin embargo, esas ventajas ofrecen la posibilidad real de que la productividad y la localización se conviertan en factores que se refuercen mutuamente (Rosenthal y Strange, 2004).

Además, no siempre se dispone de las dotaciones y la tecnología necesarias, la información dista mucho de ser perfecta y la producción no es en modo alguno instantánea; las condiciones institucionales, tecnológicas y socioeconómicas iniciales determinan las posibles opciones económicas e imponen una determinada trayectoria para el crecimiento. Es probable que, en esas condiciones, el desarrollo tenga carácter evolutivo y se base, en la adquisición previa de capital y de conocimientos técnicos, entre otras cosas, y en su mejoramiento gradual. En el plano nacional, la influencia de las fuerzas históricas y geográficas en ese proceso lleva a una "preferencia nacional", característica muy documentada de las relaciones económicas, que muestra que las fronteras nacionales siguen ejerciendo una fuerte influencia en la localización de la actividad económica¹². A medida que esas relaciones se extiende hacia el extranjero, se observa una fuerte "preferencia por los vecinos", como lo muestran, por ejemplo, los modelos gravitacionales (Greenaway y Milner, 2002). En otro nivel, la influencia de las fuerzas históricas y geográficas se manifiesta en la diversidad y las combinaciones de reacciones institucionales, en particular del Estado. Esa diversidad institucional, en la medida en que es reflejo de un entorno económico dinámico, no es incompatible con el crecimiento de los intercambios transfronterizos ni con una interdependencia económica cada vez mayor, sino que sirve para segmentar mercados y mantener elevados los costos de transacción, incluso cuando se han reducido las barreras comerciales (Petri, 2006: 389).

Las motivaciones e influencias políticas están presentes en la cooperación regional, como se puede observar en la mayoría de los acuerdos de cooperación regional vigentes. Desde el punto de vista de los modelos de comercio convencionales, esas motivaciones son intrínsecamente sospechosas, toda vez que el resultado ideal de la actuación de los poderes públicos debe ser la creación de condiciones que garanticen que los incentivos del mercado lleven a la convergencia global tanto de los ingresos como de

las instituciones. En realidad, en toda economía de mercado sana, la economía y la política mantienen una interacción permanente. Uno de los puntos de interacción son las deficiencias del mercado, y otro el suministro de bienes públicos. Pero además, en las economías industriales los mercados intervienen simultáneamente en procesos tanto creativos como destructivos. Los procesos de creación de riqueza generan simultáneamente problemas tanto de ajuste como de desigualdad, en particular los que plantean el auge y la decadencia de sectores y regiones, lo que a su vez hace que en la esfera política se exijan reformas y medidas políticas. Esas reformas, a su vez, propician la adopción de medidas que tiene consecuencias económicas. Así pues, las concesiones mutuas y la negociación forman parte del proceso de adopción de decisiones económicas (Hirschman, 1991).

No existe país industrializado alguno en el que el gobierno no haya desempeñado una función fundamental para promover y apoyar el cambio (North, 1990; Chang y Rowthorn, 1995). Por ello, no resulta útil reducir el programa político a elegir entre libre comercio o autarquía, o entre medidas orientadas a la exportación y medidas de sustitución de importaciones, o incluso entre el desarrollo promovido por el Estado y el desarrollo impulsado por el mercado. Ello no implica que los Estados no puedan fracasar ni que las políticas públicas sean indispensables para sacar partido de las economías de aglomeración: la experiencia de Asia oriental en materia de integración regional muestra claramente que no es así. Lo que implica, más bien, es que las economías de mercado pueden funcionar en una gran diversidad de disposiciones políticas y sociales¹³, y que, cuando se comparan esas economías en el curso del tiempo, se observa una considerable evolución de esas estructuras. Esto parece indicar, por una parte, que lo que funciona en un momento determinado puede no funcionar en otro, y, por otra parte, que las economías que tienen éxito son las que han

La economía y la política mantienen una interacción permanente. Uno de los puntos de interacción son las deficiencias del mercado, y otro el suministro de bienes públicos.

sabido adaptar sus instituciones y sus normas de comportamiento a las circunstancias nuevas y cambiantes y a la evolución de las preferencias políticas y sociales. Esto es válido tanto en el caso de los acuerdos institucionales regionales como en el caso de los nacionales. Desde este punto de vista, las actuales economías de éxito se caracterizan sobre todo por su "eficiencia adaptativa": la capacidad de crear instituciones que brinden un marco estable para la actividad económica, pero que al mismo tiempo sean lo suficientemente flexibles para dejar el máximo margen de maniobra a fin de poder elegir entre distintas políticas en cualquier momento y en cualquier situación, en respuesta a problemas concretos (North, 1993). En una economía en globalización, en la que los países tienen individualmente menos posibilidades de formular políticas nacionales en materia de economía y en la que el marco institucional multilateral es insuficiente o carece de una fuerte dimensión de desarrollo, la creación de instituciones regionales puede muy bien ser una respuesta pragmática, y su éxito ampliaría el principio de la "eficiencia adaptativa" a las relaciones transfronterizas.

Cuando los países en desarrollo tienen individualmente pocas posibilidades de formular políticas nacionales, en materia de economía, las instituciones regionales pueden ser una manera de extender el principio de la "eficiencia adaptativa" a las relaciones transfronterizas.

Desde este punto de vista, la cooperación regional entre países en desarrollo es mucho más que la búsqueda de un denominador común en materia de política exterior; sino que implica también el suministro de bienes públicos regionales y la reconfiguración de un espacio de políticas. El establecimiento de normas preferenciales, los mecanismos especiales de financiación, las transferencias fiscales, la relocalización de la industria y la movilidad laboral son sólo algunos de los mecanismos en los que habrá que lograr un consenso, a medida que algunos aspectos de la soberanía nacional se traspasan a alguna forma de estructura institucional regional. Al mismo tiempo, habrá que hacer frente a nuevas dificultades políticas como la desigual influencia de los miembros y,

en particular, la capacidad de los miembros de mayor peso para soslayar los acuerdos colectivos. Ello significa que las estructuras regionales, como muchas de las creadas por los Estados, tendrán que lograr un nivel aceptable de competencia, legitimidad y confianza, lo que probablemente llevará tiem

po. La experiencia europea parece indicar que no es probable que la cooperación regional siga un modelo establecido, que se necesita un tiempo considerable para evolucionar y que la constante creación de capacidad institucional es una dimensión crítica del éxito (Wyplosz, 2006: 133).

C. Regionalización y cooperación en materia de políticas

1. *La industrialización y el reto de la integración*

Las mismas regiones que dominan el comercio mundial son también las que dominan la industria mundial: América del Norte, la Unión Europea y Asia oriental representan conjuntamente casi el 80% del comercio mundial de manufacturas, del que alrededor de la mitad es comercio intrarregional, y más del 80% del valor agregado del sector manufacturero mundial (cuadro 2.1). Esa proporción, pese a la desindustrialización iniciada en muchos de los países desarrollados, no ha cambiado mucho en las dos últimas décadas.

La experiencia, en particular la del desarrollo de Asia oriental, confirma la importancia de que los países tengan una amplia base industrial para que su crecimiento y su desarrollo sean sostenidos, dado su potencial para aumentar los niveles de productividad, empleo e ingresos. Ese potencial, es resultado en lo que se refiere a la oferta, de una predisposición a las economías de escala, la especialización, el cambio tecnológico y el aprendizaje, así como de la complementariedad de las decisiones en materia de inversión, y, en lo que concierne a la demanda, de unas elasticidades de precios e ingresos favorables¹⁴. Unas series sucesivas de aceleración del crecimiento de la productividad, de aumento de la demanda y de

rendimientos a escala crecientes propician un círculo virtuoso de crecimiento caracterizado por la expansión de la producción, del empleo y del consumo. Sin embargo, la actividad industrial es también importante, porque contribuye a crear un entorno dinámico en que la captación de rentas mediante la innovación puede contribuir a estrechar los vínculos entre beneficios y formación del capital, que es un nexo crítico para dar lugar a un proceso de crecimiento acumulativo. Con la expansión del mercado y la reducción de los costos de coordinación gracias al progreso tecnológico, surgen nuevas oportunidades de diferenciación de los productos, especialmente en los sectores de los bienes de capital y los bienes intermedios especializados, pero también una mayor variedad de bienes de consumo y

Los países en desarrollo cuyo desarrollo industrial es incipiente no pueden beneficiarse tanto de una integración regional como los países cuya estructura productiva está más diversificada.

de producción¹⁵. Este proceso, por el que las empresas se deshacen de una serie de funciones para delegarlas en nuevas empresas especializadas, entraña un aumento de las transacciones mercantiles entre un número cada vez mayor de empresas del mismo sector. Todos estos aspectos son un gran complemento del conjunto de vinculaciones que hacen posible una buena dinámica de crecimiento (Hirschman, 1989).

No es probable que las vinculaciones creadas por una división industrial del trabajo cada vez más desarrollada concurren dentro de una economía

Cuadro 2.1

**VALOR AGREGADO MANUFACTURERO,
COMERCIO TOTAL Y COMERCIO DE
MANUFACTURAS EN UE-15, TLCAN
Y ASIA ORIENTAL, 1991-2005**

(En porcentaje)

	1991	1995	2000	2005
Proporción del valor agregado manufacturero mundial				
UE-15	29,8	27,6	23,6	27,6 ^a
TLCAN	24,9	24,9	30,5	25,4
Asia oriental ^b	25,3	29,5	29,4	29,7
Total	80,0	82,1	83,5	82,7
Proporción del comercio total con respecto al comercio mundial				
UE-15	43,2	39,4	35,6	35,2
TLCAN	17,9	18,0	22,3	17,8
Asia oriental ^b	16,6	18,3	18,1	19,1
Total	77,7	75,8	75,9	72,2
Proporción del comercio regional de manufacturas con respecto al comercio mundial de manufacturas				
UE-15 ^c	..	39,9	36,0	36,4
TLCAN	..	19,1	24,0	18,8
Asia oriental ^b	..	20,5	20,4	22,2
Total	..	79,5	80,4	77,4
Proporción del comercio intrarregional de manufacturas con respecto al comercio mundial de manufacturas				
UE-15 ^c	..	24,9	21,2	21,2
TLCAN	..	7,9	11,1	7,8
Asia oriental ^b	..	8,0	8,2	10,3
Total	..	40,7	40,5	39,3

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en la base de datos del *Manual de Estadísticas de la UNCTAD*.

- a** Los datos del Reino Unido correspondientes a 2005 son los de 2004, debido a la falta de datos.
- b** Comprende China, Hong Kong (China), el Japón, la Provincia china de Taiwán y la República de Corea.
- c** El Comercio entre Bélgica y Luxemburgo no se incluyó en los datos hasta 2002.

nacional. La diferenciación industrial hace que aumenten las posibilidades de expansión del comercio intraindustrial; sin embargo, aunque el potencial de expansión de ese comercio sea considerable, su dirección no es previsible (Krugmann y Obstfeld, 1997: 139)¹⁶. Sin embargo, una vez alcanzada una determinada etapa del desarrollo, crecerá más deprisa entre los países que tengan una estructura económica y unas capacidades tecnológicas similares. Las empresas nacionales que rebasan determinados tamaños, niveles de productividad y niveles de cono-

cimientos tecnológicos tienden a comerciar cada vez más con el extranjero, dando lugar a un proceso interactivo y acumulativo entre la integración interna y la integración externa¹⁷.

Las exportaciones hacen que aumente el tamaño del mercado, por lo que es posible sacar mayor partido de las economías de escala. Al mismo tiempo, las empresas, al orientarse cada vez más hacia el exterior, pueden conocer nuevos productos y procesos, así como nuevos competidores. Estas consideraciones se aplican a la apertura al exterior en general, pero, en el caso de muchos países en desarrollo cuyo desarrollo industrial es incipiente, podría considerarse más viable, orientarse hacia los países de la región que tienen un nivel similar de desarrollo, puesto que en un primer momento tal vez fuese menos difícil hacer frente a la competencia exterior y más fácil colmar la brecha tecnológica que los separa de los competidores de países más avanzados de fuera de la región.

Las empresas manufactureras podrían también tratar de encontrar nuevas ventajas creando filiales en el extranjero. Los flujos de IED resultantes corresponden principalmente a empresas grandes y tecnológicamente avanzadas que intentan consolidar rentas a partir de sus activos específicos, y la ubicación se determina en función de alguna combinación de diferencias de costos, gran tamaño del mercado y elevado nivel tecnológico. Además, se observa que, con el aumento del número de países que progresan, los flujos de IED en el mismo sector llegan a ser considerables (por ejemplo, gracias a los flujos intraindustriales) (Hymer, 1976; Rowthorn, 1992; Driffield y Love, 2005). Una forma de trasladar la producción al extranjero es reproducir instalaciones enteras en otro país, pero la IED también puede manifestarse en la desintegración vertical de industrias desde el punto de vista geográfico, separando y reubicando determinadas actividades. El grado de fragmentación variará de un sector a otro, según la medida en que las nuevas tecnologías contribuyan a reducir los costos de coordinación, y según la intensidad de las vinculaciones en el caso de determinadas actividades (Venables, 2006: 19). Las "redes de producción internacional" resultantes de ese proceso probablemente acelerarán el movimiento transfronterizo de componentes y productos semielaborados, que en muchos casos adoptará la forma de comercio intraempresarial (*TDR 2002*, parte 2, cap. III).

Cuando en los países vecinos tiene lugar un proceso similar de despegue industrial y de integra-

ción interna, cabe esperar que se intensifiquen las vinculaciones del mercado transfronterizo y la producción y las vinculaciones al nivel de empresa. Una vez que esas vinculaciones externas alcanzan cierta intensidad, los productores de la región presionarán para que se reduzcan o se eliminen las diversas barreras al comercio intrarregional, en particular los trámites administrativos, las restricciones legales y los procedimientos administrativos incompatibles, y exigirán que se mejore la infraestructura de los transportes y de las comunicaciones. Es probable que esas decisiones vayan acompañadas de la creación de instituciones destinadas a favorecer una cooperación más estrecha¹⁸. La diferenciación industrial -para aprovechar el comercio intraindustrial a fin de conseguir economías de escala o para compartir la producción- depende de la decisión de las empresas, no de los gobiernos; sin embargo, las políticas industriales nacionales pueden apoyar ese proceso, y la coordinación y la armonización de esas políticas en el plano regional pueden contribuir a mejorar la eficacia de las políticas industriales nacionales.

Así pues, la cooperación regional formal no es requisito previo para una integración *de facto*. La cooperación puede ser posterior a la integración, como en Europa occidental y en Asia oriental. En general, habrá una interacción dinámica entre cooperación e integración, siempre que la evolución de las estructuras económicas permita la creación de vinculaciones transfronterizas y que la cooperación adopte la forma más idónea para superar las limitaciones que más trabas ponen a una mayor integración. Al principio, esa colaboración se centrará en cuestiones técnicas (barreras comerciales, normas, etc.), pero, cuanto mayor vaya siendo la integración de los sistemas regionales de producción y de comercio, tanto más necesarias serán la coordinación y la colaboración, lo que muy probablemente obligará a ampliar el marco normativo regional para hacer frente a una interdependencia cada vez mayor.

Sin embargo, también hay que reconocer que los efectos que tenga sobre el desarrollo la integración regional entre países en desarrollo pueden ser limitados, según el grado de desarrollo de los miembros del grupo. Los países y las regiones que aún no disponen de un sector importante de bienes de capital están obligados a obtener divisas para importar

bienes de capital y bienes intermedios, que adquieren en los países industrializados o en los países en desarrollo industrialmente más avanzados. Análogamente, los países en desarrollo cuyas exportaciones se concentran en un reducido número de productos primarios se encuentran generalmente con las limitaciones de los mercados de su propia región y de otros países en desarrollo. Por estos dos motivos, los países en desarrollo que siguen dependiendo de los productos primarios o cuyo desarrollo industrial es incipiente no pueden beneficiarse tanto de una integración regional con países que se encuentran en una fase similar de desarrollo como los países cuya estructura productiva está ya más diversificada.

2. Colmar las lagunas y luchar contra las limitaciones

En gran parte, las desigualdades internacionales se explican más por las diferencias existentes entre las regiones que por las diferencias existentes dentro de ellas. Además, los datos sobre la convergencia regional en Europa y Asia hacen pensar que los resultados económicos están determinados en parte por la existencia inicial de unas condiciones, capacidades, actitudes e instituciones sociales similares en los países vecinos. En la sección anterior se ha señalado que la clave para materializar el potencial económico en los países más pobres (y reducir la desigualdad) es la división industrial del trabajo en los planos regional y nacional. Ahora bien, este proceso puede verse obstaculizado por la imperfecta circulación de la información y por los elevados costos de transacción. Para colmar esas lagunas y superar las trabas que frenan el despegue industrial, la diversificación y un crecimiento sostenido que permita la convergencia se requieren unas políticas públicas con una perspectiva a largo plazo dirigidas a movilizar y encauzar recursos más que a pretender maximizar la rentabilidad a corto plazo del capital. El consiguiente entrelazado de la economía y la política requiere una administración pública que sea capaz y que tenga facultades para tomar una amplia gama de medidas normativas, particularmente en materia de política industrial, y un margen de maniobra suficiente para

La cooperación regional formal no es requisito previo para una integración *de facto*; en general, habrá una interacción dinámica entre ambas.

adaptarlas a las condiciones del país (Kozul-Wright y Rayment, 2007).

La formación de esos funcionarios públicos es un proceso complicado, pero, cuando se logra, los países vecinos tienen la posibilidad de beneficiarse del efecto de demostración de un éxito económico cercano, así como de tomar medidas para no quedarse rezagados. Con todo, a medida que aumenta la interdependencia de los procesos que sustentan la integración interna y externa, y a medida que disminuye la eficacia de algunas respuestas de los poderes públicos nacionales, a los gobiernos les resulta más difícil lograr por sí solos los objetivos nacionales. Es probable que esa pérdida de espacio de políticas, como se señaló antes, dé lugar a distintas formas de acuerdos de cooperación internacional.

Las instituciones multilaterales que surgieron después de la segunda guerra mundial trataron de organizar esa cooperación en torno al suministro de "bienes públicos internacionales" y la formulación de reglas, normas y regulaciones que impidiesen la aplicación de una política de obtención de ventajas a costa de otros países, como las medidas tan destructivas adoptadas en los años treinta (*TDR 2004*, parte 2, cap. III). Esa cooperación se extendió al ritmo y la orientación de la liberalización del comercio, el suministro de liquidez durante las crisis de balanza de pagos, la financiación a largo plazo del desarrollo, y la vigilancia y la supervisión de las políticas financieras y monetarias. Las instituciones encargadas de organizar esa cooperación no fueron concebidas teniendo en cuenta los problemas del desarrollo. Sin embargo, las flexibilidades que permitieron alcanzar el equilibrio, el espacio de políticas y la acción colectiva entre los países más desarrollados se ampliaron a los países miembros en desarrollo, cada vez más numerosos, frecuentemente en forma de excepciones a las normas vigentes. No obstante, como las diferencias entre los países en desarrollo y los países

desarrollados han sido mucho mayores que aquéllas a las que tuvieron que hacer frente generaciones anteriores de industrializadores, ha sido más marcada la necesidad de cooperación internacional como elemento que ayude a superar las limitaciones del crecimiento orientado a la convergencia.

La mejor manera de hacer frente a las dificultades comunes es en un círculo más reducido de miembros que tengan prioridades similares y entre los que se pueda fácilmente establecer la confianza mutua, llegar a consensos y determinar un objetivo común.

Sin embargo, incluso entre los países desarrollados se reconoce que la mejor manera de hacer frente a las dificultades comunes es en un círculo más reducido de miembros que tengan prioridades similares y entre los que sea más fácil sentar las bases de la confianza mutua, llegar a consensos y

tener conciencia de un objetivo común (y asumir los actos propios). Este convencimiento ya se manifestó desde el principio de la cooperación internacional en la posguerra, cuando el recién creado Banco Mundial declaró que su propósito era ayudar financieramente en la reconstrucción europea. Fue incluso más evidente cuando, desde finales de los años cuarenta el Plan Marshall pasó a desempeñar una función clave en la reconstrucción y con ello se crearon las primeras instituciones de cooperación económica regional en Europa occidental (véase también el capítulo VI, sec. C). Esta dimensión regional se mantuvo cuando el Banco Mundial pasó a financiar el

Un modo razonable de superar las dificultades comunes podría consistir en aunar los recursos regionales.

desarrollo propiamente dicho, en particular con la creación de sus bancos de desarrollo regional conexos, empezando con el Banco Interamericano de Desarrollo en 1959 y, más tarde, los bancos subregionales (más independientes), especialmente en América Latina y el Caribe (Culpepper, 2006: 54-61). Sin embargo, esas instituciones se interesaban más por generar un flujo suficiente de recursos hacia los Estados miembros que tenían grandes limitaciones para contraer empréstitos internacionales que por promover una mayor integración económica *per se*¹⁹. Los acuerdos comerciales regionales, en particular una vez confirmada su legitimidad con arreglo al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), brindaron más oportunidades tangibles para que colectivamente se pudiesen tomar

medidas contra las limitaciones del crecimiento orientado a la convergencia²⁰.

El acceso a un mercado más amplio, como forma de conseguir economías de escala y diversificar la producción, es desde hace largo tiempo una de las razones de que se concierten acuerdos regionales entre países en desarrollo. Ese acceso contribuye a evitar algunos de los peligros de la protección excesiva que podría acompañar a las políticas de sustitución de importaciones en algunos países, al tiempo que, canaliza los impulsos más creativos de los mercados mediante un tipo más sano de industrialización²¹. Sin embargo, en los países en desarrollo con bajos niveles de ingresos y gran población rural se necesita algo más que una correcta política comercial. Una integración regional efectiva puede acelerar el crecimiento y el cambio estructural y facilitar la convergencia entre los países, pero hay pocas razones para suponer que la liberalización comercial, por sí sola, permitirá lograr ese objetivo. No obstante, las posibilidades de que la liberalización del comercio y de las finanzas tengan un efecto positivo neto a ese respecto suelen ser mayores en el caso de los países de una misma región geográfica -debido a las ventajas resultantes de la proximidad- y con un grado similar de desarrollo, por la mayor probabilidad de poder actuar en igualdad de condiciones (véase el capítulo IV).

En la literatura sobre el desarrollo se han señalado otras limitaciones y lagunas que pueden perturbar la dinámica del crecimiento acumulativo y en relación con las cuales cabe pensar que mediante la cooperación regional se podría complementar la política nacional de desarrollo. En su forma más sencilla, la cooperación regional puede limitarse a reducir las barreras técnicas y administrativas al comercio y a velar por la difusión de una masa crítica de información sobre las posibilidades comerciales. La creación de infraestructura física, particularmente en forma de redes de transporte y de comunicaciones, puede ser tan importante como la reducción de las barreras arancelarias y de las restricciones cuantitativas formales, si no más importante. La gestión de los recursos energéticos e hídricos sigue siendo una limitación muy importante del proceso de industrialización en muchos países en desarrollo, por lo que una cooperación efectiva en esas esferas puede ayudar a crear capacidades productivas que am-

plíen sus posibilidades de comercio y de crecimiento. Los desafíos que representan el medio ambiente y la salud, así como otros aspectos del desarrollo humano, pueden también constituir posibles obstáculos para las perspectivas de crecimiento. Salvar esas dificultades entraña a menudo elevados costos irrecuperables, largos períodos de gestación y problemas relacionados con los beneficiarios sin contraprestación, por lo que se corre el peligro de que ni las fuerzas del mercado ni los proyectos de los gobiernos den la solución ideal; otra posibilidad sería que un grupo de países de la misma región adoptasen medidas combinadas o comunes.

A falta de un marco multilateral adecuado, es probable que la cooperación regional sea una segunda solución óptima viable.

Cabe hacer consideraciones similares sobre otras limitaciones que afectan el proceso de crecimiento, como las que guardan relación con el

desarrollo tecnológico, ya que la mayoría de los países en desarrollo dependen mucho del extranjero para acceder a la tecnología e incorporarla en los sistemas nacionales de producción. Para resolver esos problemas se necesitarán unas políticas e instituciones nacionales adecuadamente concebidas. Con todo, los sistemas nacionales de innovación podrían muy bien incluir explícitamente una dimensión regional que abarcara actividades como la investigación en colaboración, planes de formación y reunión de información, y podrían ampliarse a cuestiones institucionales complejas como la concepción de regímenes de propiedad intelectual. Se podrían abordar mejor esos problemas armonizando las normas y las leyes en el plano regional y aunando recursos para lograr una gestión más eficaz en función de las necesidades y las condiciones locales. La experiencia europea si bien en muchos aspectos no es un modelo adecuado para la cooperación regional entre países en desarrollo, que tiene que concebirse en circunstancias históricas, económicas y políticas muy distintas, parece indicar que para superar unas dificultades comunes, como la aceleración de la diversificación en sectores dinámicos, el mejoramiento de la estructura industrial y el aumento de la productividad en la agricultura, aunar los recursos regionales podría ser un modo razonable de progresar (véase el capítulo VI, sec. C).

Además, la cooperación financiera regional, puede ser una solución para superar los obstáculos a la industrialización resultantes de la necesidad de financiación externa, en particular cuando el acceso

a los mercados internacionales de capitales es oneroso, poco fiable o inexistente. Los sistemas regionales de pagos pueden ayudar a resolver ese problema. Por otra parte, siempre que los países vecinos compartan otras limitaciones financieras, esa cooperación podría ampliarse, prestando ayuda para la movilización de recursos, apoyando el desarrollo financiero nacional o luchando contra las conmociones externas. Por último, si bien la liberalización de los mercados se centra en los precios en el plano microeconómico, la estabilidad de las relaciones comerciales y financieras, unida a unas condiciones macroeconómicas que favorezcan la inversión, exigen que los precios macroeconómicos (es decir, los tipos de interés y los tipos de cambio) sean correctos. A falta de un marco multilateral adecuado, es probable que la coordinación y la cooperación regionales y el establecimiento de un régimen de política macroeconómica adecuada, incluyendo, en particular la gestión monetaria y de los tipos de cambio, sean una segunda solución óptima viable (véase en el capítulo V un análisis detallado).

3. Gobernanza financiera mundial y cooperación regional

Desde los años noventa se viene prestando particular atención a la cooperación financiera y monetaria entre países en desarrollo, en parte porque las perspectivas de desarrollo de muchos países han sido determinadas más por la mundialización de las actividades financieras que por la expansión del comercio mundial. Las crisis financieras en las economías de mercado emergentes pusieron de manifiesto los riesgos que entraña la volatilidad de los flujos internacionales de capitales privados, especialmente los flujos especulativos a corto plazo, y los efectos perjudiciales que las vicisitudes de los mercados financieros internacionales pueden tener sobre el comercio internacional y el crecimiento sostenido. También ponen de relieve la falta de un marco reglamentario internacional eficaz que permita hacer frente a esos riesgos. El resultado es que cundió el descontento con el FMI en cuanto institución encargada de prevenir las crisis financieras y de hacerles frente (Stiglitz, 1998; IMF-IEO 2004, y *TDR 2006*: 144 a 146). No sólo se equivocó el FMI al analizar la situación que precedió a las crisis, sino que se fue extendiendo la opinión de que las condiciones de su apoyo financiero, eran contraproducentes, ya que implicaban unas medidas fiscales y mo-

netarias más estrictas que de hecho agravaban las recesiones económicas. Además cundió el descontento entre los gobiernos, porque la condicionalidad iba más allá de lo que podía justificarse por la necesidad de salvaguardar los recursos del FMI, violando indebidamente así la soberanía de los países que recurrían a empréstitos, y porque no tenía en cuenta las circunstancias específicas de cada país.

La experiencia ha dado nuevos bríos a los acuerdos financieros regionales como otra manera de hacer frente a las conmociones financieras y a sus repercusiones (véase el capítulo V). Han alentado aún más esta tendencia el creciente volumen del comercio intrarregional y de los flujos de inversión, la sincronización de los ciclos económicos dentro de las regiones y el creciente distanciamiento de los bloques regionales de países en desarrollo con respecto a los bloques regionales más avanzados. Algunos observadores creen que esos acuerdos apuntan hacia nuevas tendencias de la cooperación regional, en la que las instituciones financieras regionales asumen una función mucho más activa en la determinación de la forma que adopta el proceso de integración mediante la coordinación macroeconómica, la gestión de los tipos de cambio y la unión monetaria (Dieter y Higgott, 2002).

Siguen siendo considerables los obstáculos institucionales y políticos para seguir avanzando, por lo que han sido precarios los progresos realizados en la aplicación de medidas concretas. Aún no se han establecido verdaderos sistemas de vigilancia financiera y de coordinación política o coordinación de los tipos de cambio²². Sin embargo, dado que sólo se han introducido reformas limitadas en la gestión de las finanzas mundiales, sigue siendo importante en muchos países en desarrollo la creación de mecanismos de defensa colectiva contra las conmociones externas, así como el fortalecimiento de la coordinación macroeconómica en el plano regional. En todas las regiones geográficas, se ha prestado considerable atención a la forma de estabilizar los tipos de cambio a fin de prevenir las crisis y a la forma de potenciar el comercio y la competitividad, en particular mediante el uso de monedas regionales.

Las diferencias existentes entre los países en cuanto a su solvencia y en cuanto a los tipos de flujos que tienen probabilidades de captar permiten establecer en el plano regional distintos tipos de cooperación, coordinación y vigilancia financieras. En el caso de los países que no tienen acceso a los mercados comerciales o que sólo tienen un acceso

limitado a esos mercados, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) sigue siendo clave para financiar el desarrollo. En la actualidad se debate cuál es la mejor manera de gestionar los flujos de la ayuda; sin embargo se coincide en que la actual combinación de disposiciones bilaterales y multilaterales hace que la ayuda esté demasiado politizada y sea demasiado imprevisible, condicional y difusa como para servir de catalizador del crecimiento y de la movilización de los recursos internos (UNDP, 2005; UNCTAD, 2006). Una dimensión regional más fuerte en la coordinación y canalización de los flujos de ayuda podría ser una manera de mejorar la eficacia del sistema de ayuda. En la mayoría de las regiones ya existe el elemento central de ese sistema, con la presencia de las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas, los bancos regionales de desarrollo y las distintas disposiciones políticas especiales en las que se combinan la dirección, la financiación y la asistencia técnica. La utilización de esas instituciones para apoyar la creación de infraestructuras y otros bienes públicos a ambos lados de las fronteras es ya una forma reconocida de fortalecer la cooperación regional en África y en otras regiones pobres (IEG, 2007). También es probable que los órganos regionales estén en mejores condiciones de encauzar la ayuda mediante el apoyo a los presupuestos, medida que cada vez se ve más como una forma más eficaz de desembolsar las corrientes de la ayuda. También pueden supervisar más eficazmente su uso, así como prestar una asistencia para la gestión presupuestaria adaptada a las circunstancias nacionales. Además, esos órganos están en buenas condiciones para intercambiar experiencias y entablar diálogos ministeriales en una serie de esferas de acción de los poderes públicos, en particular el problema de la fuga de capitales, el desarrollo del sector financiero y la armonización de los sistemas de reglamentación, de contabilidad y de presentación de información (Aryeetey, 2006).

La inversión extranjera directa es una importante fuente de financiación externa para muchos países en desarrollo, así como la entrada de capital preferida de muchos dirigentes. Sin embargo, es necesario sopesar cuidadosamente los costos y los beneficios de la IED; a este respecto, pueden ser

útiles el diálogo y la cooperación regionales. La coordinación y la supervisión regionales pueden ser de utilidad para configurar el tipo de espacio de políticas necesario para gestionar eficazmente la IED, particularmente en los sectores dinámicos donde se corre el peligro de que haya un exceso de inversión y una competitividad destructiva de las exportaciones. La falta de coordinación de las políticas encaminadas a captar IED puede llevar a una convergencia a la baja en la que los gobiernos pugnen por aligerar la normativa y ofrecer generosos incentivos fiscales en una guerra antieconómica por ofrecer mejores condiciones que permitan atraer a las ETN, en vez de tratar de lograr un delicado equilibrio entre costos y beneficios (*TDR 2005*, cap. III, sec. F). Los acuerdos regionales pueden ser una manera razonable de resolver algunos de estos problemas, pues permiten llegar a consensos y establecer una posición negociadora común en esferas tales como la armonización de la legislación aplicable a las sociedades, la ejecución de contratos, los incentivos fiscales, la evasión fiscal y la fijación de precios de transferencia.

El estrechamiento de la cooperación regional no excluye otras formas de cooperación internacional o de cooperación Sur-Sur.

El estrechamiento de la cooperación regional no excluye otras formas de cooperación internacional o de cooperación Sur-Sur. De hecho, la proximidad puede ser importante en algunas esferas de cooperación, pero puede carecer de interés en otras.

o de cooperación Sur-Sur. De hecho, la proximidad puede ser importante en algunas esferas de cooperación, pero puede carecer de interés en otras. Un ejemplo de la necesidad de cooperación Sur-Sur en el que la proximidad no es necesariamente un factor importante puede ser la coordinación de políticas para

captar IED, especialmente en el sector primario, en el que países de distintas regiones, pero con recursos naturales similares "compiten" frecuentemente por el capital extranjero. Por otra parte, la cooperación regional reviste mayor importancia cuando se trata de coordinar las medidas de captación de IED en los sectores manufacturero o de servicios, donde son mayores las probabilidades de que los intereses contrapuestos de los países de la misma región puedan dar lugar a una convergencia a la baja al ofrecer demasiados incentivos a los posibles inversores extranjeros. La cooperación regional en esa esfera resultaría más sencilla si ya estuviesen presentes otros elementos de la cooperación regional. De hecho, en algunos casos la cooperación regional en otras esfe-

ras es posible precisamente porque ya existen determinados acuerdos institucionales de cooperación y coordinación.

Sí se estima que las instituciones mundiales no han promovido suficientemente los intereses de los países en desarrollo, se puede considerar que los acuerdos financieros regionales ofrecen el tipo de sensibilidad a las condiciones nacionales y de familiaridad con esas condiciones que se necesitan para conciliar las diferentes necesidades y objetivos nacionales con las oportunidades y limitaciones inter-

nacionales. Como lo demuestra la experiencia europea, un sistema monetario y financiero cada vez más sofisticado puede llevar a una mayor estabilidad en una región. De no reformarse a fondo el sistema financiero internacional, este tipo de acuerdos puede también contribuir a una mayor coherencia en la gobernanza económica mundial. El hecho de que varios países en desarrollo hayan acumulado considerables reservas de divisas brinda, nuevas oportunidades de cooperación monetaria y financiera entre países en desarrollo en general y en el plano regional, en particular. ■

Notas

- 1 Véanse los *TDR 1997, 2003 y 2006*; OIT, 2003; DAE de las Naciones Unidas, 2006.
- 2 Véase, por ejemplo, los documentos recogidos en Frankel, 1998.
- 3 Véase, respectivamente, Bhagwati, 1991; McLaren, 2002, y Oman, 1997: 28.
- 4 El concepto de "regionalismo abierto" pone en tela de juicio, por ejemplo, la idea de que haya un simple conflicto entre regionalismo y multilateralismo (Kirkpatrick, 1994).
- 5 Véase, en particular, Meade, 1955, Lipsey, 1960, Krauss, 1972, Pomfret, 1986 y Kowalczyk, 1992, donde se examina esa literatura.
- 6 Esos análisis tradicionales consideran principalmente las uniones aduaneras, por lo que tal vez no sean plenamente aplicables a los acuerdos de libre comercio, en los que cada país miembro puede elegir su propio arancel externo. Desde hace mucho tiempo se considera que los precios practicados en esos mercados son equivalentes a la suma de los precios mundiales más los aranceles internos. Sin embargo, en el caso de un acuerdo de libre comercio, los Estados miembros son libres de vender sus productos en cualquier otro Estado miembro, lo que puede provocar el fenómeno de la desviación de comercio: los productores de los miembros con aranceles bajos se ven incentivados a vender sus productos a los miembros con aranceles altos, donde los precios también son más elevados, dejando que el mercado nacional se abastezca con importaciones procedentes del resto del mundo.
- 7 Véase Bhagwati, 1991; Panagariya, 1999, Yeats, 1996, y Wei y Frankel, 1996.
- 8 Se pueden ver unos análisis más amplios de esa literatura en Robinson y Thierfelder, 1999 y Nielsen, 2003. Los trabajos empíricos emprendidos, de manera limitada, en los años cincuenta y sesenta también llegaron a esa conclusión, principalmente al examinar la experiencia europea (véase Sodersten, 1970: 439 a 440).
- 9 A veces se ha dicho que esos factores quedaron excluidos en un primer momento por la imposibilidad de llevar a cabo una modelización rigurosa, que no se ha podido hacer hasta hace relativamente poco. Taylor (1994) ha señalado que esa marginación obedece no tanto al rigor con que se presentaron esos factores inicialmente cuanto a los factores políticos relacionados con el auge de la política neoliberal y con cierta estrechez de miras entre los profesionales de la economía.
- 10 Dado que la economía global dista mucho de ser un espacio en que todos puedan participar en igualdad de condiciones, como la idealizan los modelos tradicionales, el análisis de los efectos sobre el bienestar suscitados por un cambio de política puede ser en muchas ocasiones muy aleatorio. En consecuencia, las previsiones que a veces se formulan en programas de liberalización, en los planos multilateral, regional o bilateral, deberían ser tratados con considerable escepticismo. En relación con los problemas empíricos y metodológicos que presentan los modelos de equilibrio gene-

- ral, véase Taylor y von Arnim, 2007; Polaski, 2006, y Ackerman, 2005.
- 11 Cabe señalar, no obstante, que los costos de transacción no son función directa de la distancia. En determinados países, especialmente de África, los costos de transacción son más bajos en los intercambios económicos con países de otras regiones que en los intercambios con los países vecinos (véase asimismo el capítulo VI, sec. C).
- 12 Esta preferencia está bien documentada (véase, por ejemplo, McCallum, 1995; Rose y Engel, 2002, y Anderson y van Wincoop, 2001).
- 13 Gran parte de la literatura sobre las deficiencias del mercado sigue basándose en la idea de un modelo de referencia perfectible, que rara vez puede encontrarse en un mundo donde las decisiones se toman en un contexto de incertidumbre y donde imperan modos imperfectos de organización y gestión, así como una gran variedad de combinaciones de esos modos (Nelson, 2007).
- 14 Los hechos estilizados, en los que se prima el desarrollo industrial, están relacionados con la literatura teórica clásica sobre el desarrollo y con el trabajo de investigadores como Myrdal, Prebisch, Kaldor, Lewis y Chenery. Se puede ver un análisis más reciente de la función de la industrialización en el desarrollo, en el *TDR 2003*, cap. V; Naciones Unidas, DAES, 2006: cap. II; y Rodrik, 2006.
- 15 Young (1928) fue de los primeros que advirtieron de la importancia de este proceso en el desarrollo capitalista moderno.
- 16 Se debe reconocer que el comercio intraindustrial no es necesariamente incompatible con la teoría de las proporciones de los factores, si esas proporciones varían más dentro de los grupos industriales que entre esos grupos.
- 17 La relación entre apertura y crecimiento es motivo de controversia desde hace largo tiempo (véase, por ejemplo, Agosin y Tussie, 1993; Frankel y Romer, 1999; Rodríguez y Rodrik, 2000; Dollar y Kraay, 2001, y Rodrik, 2000). En Kozul-Wright y Rayment, 2007, también se pasa revista a esos debates. Hay que señalar que, incluso en el caso de Gran Bretaña, "todas las cifras indican que [...] fue el éxito de las industrias británicas lo que hizo que aumentasen las exportaciones, y no el éxito del comercio exterior británico lo que hizo que crecieran sus industrias (Ogilvie, 2000: 123). Para más información sobre los tipos de empresas que exportan, véase Bernard y otros, 2007.
- 18 El comercio intraindustrial en Europa occidental ya era importante en los años cincuenta, pero muchas veces fue el sector empresarial el que presionó para que se siguiesen reduciendo los costos de transacción mediante la eliminación de trabas administrativas y de otros obstáculos. Ese fue el caso del Programa del Mercado Único de 1992.
- 19 Como observa Culpepper (2006: 44), ello tal vez no fuera completamente cierto en el caso del Banco Africano de Desarrollo, en parte porque las circunstancias políticas de la región eran más variadas y diversas y porque hasta 1982 estaban excluidos los países miembros industriales que no habían contraído empréstitos.
- 20 Se pueden ver distintas valoraciones de la evolución de la experiencia de América Latina en materia de acuerdos regionales en los años cincuenta en Mikesell, 1961 y Urquidí, 1961.
- 21 Esto guarda estrecha relación con los trabajos de Raúl Prebisch, que se basan en su experiencia en América Latina.
- 22 Véanse distintas evaluaciones en Kawai, 2005; Park, 2006, y Sohn, 2007.

Bibliografía

- Ackerman F (2005). The shrinking gains from trade: a critical assessment of Doha Round projections. Working Paper 05-01, Global Development and Environment Institute, Tufts University, Boston, MA.
- Agosin M and Tussie D, eds. (1993). Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy. New York, St. Martin's Press.
- Anderson J and van Wincoop E (2001). Gravity with gravitas: a solution to the border puzzle. NBER Working Paper 8079. Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.
- Aryeetey E (2006). An analysis of financial and monetary cooperation in Africa. In: Ocampo JA, ed. Regional Financial Cooperation. Washington, DC, Brookings Institution Press: 329–356.
- Baldwin RE (2004). Stepping stones or building blocs? Regional and multilateral integration. Paper presented at the G-20 workshop on Regional Integra-

- tion in a Global Framework, Beijing, 22–23 September.
- Bernard AB et al. (2007). Firms in international trade. NBER Working Paper 13054, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.
- Bhagwati J (1991). *The World Trading System at Risk*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Bhagwati J (1993). Regionalism and multilateralism: an overview. In: De Melo J and Panagariya A, eds. *New Dimensions in Regional Integration*. Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press: 22–57.
- Bhagwati J, Greenaway D and Panagariya A (1998). Trading preferentially: Theory and policy. *Economic Journal*, 108 (449): 1128–1148, July.
- Brown DK (1992). The impact of a North American free trade area: Applied general equilibrium models. In: Lustig N, Bosworth BP, and Lawrence RZ, eds. *North American Free Trade: Assessing the Impact*. Washington, DC, Brookings Institution Press: 26–68.
- Chang HJ and Rowthorn R (1995). *The Role of the State in Economic Change*. Oxford, Clarendon Press.
- Culpepper R (2006). Reforming the global financial architecture: The potential of regional institutions. In: Ocampo JA, ed. *Regional Financial Cooperation*. Washington, DC, Brookings Institution Press: 40–67.
- Dieter H and Higgott R (2002). Exploring alternative theories of economic regionalism: From trade to finance in Asian co-operation. CSGR Working Paper 89/02, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, Warwick, United Kingdom.
- Dollar D and Kraay A (2001). Trade, growth, and poverty. World Bank Policy Research Department Working Paper 2615, Washington, DC.
- Driffield N and Love J (2005). Intra-industry foreign direct investment, uneven development and globalisation: The legacy of Stephan Hymer. *Contributions to Political Economy* 24: 55–78.
- ECLAC (1949). *Economic Survey of Latin America*. Santiago, Chile, United Nations Commission for Latin America and the Caribbean.
- Ethier WJ (1998). The new regionalism. *Economic Journal*, 108 (449): 1149–1161.
- Frankel JA, ed. (1998). *The Regionalization of the World Economy*. National Bureau of Economic Research project report. Chicago, University of Chicago Press.
- Frankel JA and Romer D (1999). Does trade cause growth? *The American Economic Review* 89 (3): 379–399, June.
- Greenaway D and Milner C (2002). Regionalism and gravity. Research Paper 20, Leverhulme Centre for Research on Globalisation and Economic Policy, University of Nottingham.
- Grubel HG (1977). *International Economics*. Homewood, IL, Richard D. Irwin Inc.
- Hirschman AO (1989). Linkages. In: Eatwell J, Milgate M and Newman P, eds. *Economic Development: The New Palgrave*. New York, W.W. Norton and Company.
- Hirschman AO (1991). *A Propensity to Self Subversion*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Hymer S (1976). *The International Operations of National Firms: A Study of Direct Foreign Investment*. Cambridge, MA, MIT Press.
- IEG (2007). The development potential of regional programs: An evaluation of World Bank support of multicountry operations. Washington, DC, World Bank Independent Evaluation Group.
- IMF-IEO (2003). The IMF and recent capital account crises: Indonesia, Korea, Brazil (Evaluation report). Washington, DC, International Monetary Fund, Independent Evaluation Office.
- IMF-IEO (2004). The IMF and Argentina, 1991–2001 (Evaluation report). Washington, DC, International Monetary Fund, Independent Evaluation Office.
- ILO (2003). *A Fair Globalization: Creating Opportunities For All*. Geneva, International Labour Office.
- Kawai M (2005). East Asian economic regionalism: Progress and challenges. *Journal of Asian Economics*, 16 (1): 29–55.
- Kirkpatrick C (1994). Regionalisation, Regionalism and East Asian Economic Cooperation. *The World Economy*, 17 (2), March.
- Kowalczyk C (1992). Paradoxes in integration theory. *Open Economies Review*, 3: 51–59.
- Kozul-Wright R and Rayment P (2007). *The Resistable Rise of Market Fundamentalism: Rethinking Development Policy in an Unbalanced World*. London, Zed Press.
- Krauss MB (1972). Recent developments in customs union theory: An interpretative survey. *Journal of Economic Literature*, 10: 413–436.
- Krishna P (2003). Are regional trading partners “natural”? *Journal of Political Economy*, 111 (1): 202–226.
- Krugman P and Obstfeld M (1997). *International Economics: Theory and Policy*. Boston, MA, Addison-Wesley.
- Lawrence RZ (1993). Futures for the world trading system and their implications for developing countries. In: Agosin M and Tussie D, eds. *Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy*. New York, St. Martin’s Press: 43–68.
- Lipsey RG (1960). The theory of customs unions: A general survey. *Economic Journal*, 70: 496–513.
- McCallum JT (1995). National borders matter: Canada-U.S. regional trade patterns. *American Economic Review* 85.
- McLaren J (2002). A Theory Of Insidious Regionalism. *The Quarterly Journal of Economics*, 117(2): 571–608, May.
- Meade J (1955). *The Theory of Customs Unions*. Amsterdam, North Holland Publishing Company.
- Mikesell RF (1963). The theory of common markets as applied to regional arrangements among developing countries. In: Harrod RF and Hague DC, eds.

- International Trade Theory in a Developing World. Basingstoke, Macmillan: 205–229.
- Mikesell R (1961). The movement toward regional trading groups in Latin America. In: Hirschman A, ed. *Latin American Issues: Essays and Comments*. New York, The Twentieth Century Fund.
- Nelson R (2007). Economic development from the perspective of evolutionary theory. Paper presented at a Conference in honour of Sanjaya Lall, UNCTAD, Geneva, 8–9 March.
- Nielsen CP (2003). Regional and preferential trade agreements: A literature review and identification of future steps. Report 155, Danish Research Institute of Food Economics (FØI), Copenhagen.
- North DC (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press.
- North DC (1993). The new institutional economics and development. Working paper. Iowa State University. Economics Department. At: econ.iastate.edu/tesfatsi/NewInstE.North.pdf.
- Ocampo JA (1993). New theories of international trade and trade policy in developing countries. In: Agosin M and Tussie D, eds. *Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy*. New York, St. Martin's Press: 121–141.
- Ogilvie S (2000). The European economy in the eighteenth century. In: Blanning TCW, ed. *The Eighteenth Century*. Oxford, Oxford University Press.
- Oman C (1997). The policy challenge of globalization and regionalization. Policy Brief 11, OECD Development Centre. Paris, OECD.
- Panagariya A (1999). The regionalism debate. *The World Economy*, 22 (4): 477–511, June.
- Park YC (2006). Regional financial integration in East Asia: Challenges and prospects. In: Ocampo JA, ed. *Regional Financial Cooperation*. Washington, DC, Brookings Institution Press: 227–263.
- Petri PA (2006). Is East Asia becoming more interdependent? *Journal of Asian Economics*, 17 (3): 381–394.
- Polaski S (2006). Winners and losers: Impact of the Doha Round on developing countries. Washington, DC, Carnegie Endowment Report, March.
- Pomfret R (1986). The theory of preferential trading arrangements. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 12: 439–465.
- Robinson S and Thierfelder K (1999). Trade liberalization and regional integration: The search for large numbers. Discussion Paper 34, International Food Policy Research Institute, Trade and Macroeconomics Division, Washington, DC.
- Rodriguez F and Rodrik D (2000). Trade policy and economic growth: A skeptic's guide to the cross-national evidence. In: Bernanke B and Rogoff K, eds. *NBER Macroeconomics Annual 2000*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Rodrik D (2000). Comments on "Trade, Growth, and Poverty," by D. Dollar and A. Kraay. available at: [ksghome.harvard.edu/~drodrik/Rodrik on Dollar-Kraay.pdf](http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/Rodrik%20on%20Dollar-Kraay.pdf).
- Rodrik D (2006). Industrial development: Some stylized facts and policy directions (mimeo). Harvard University; available at: ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html.
- Rose A and Engel C (2002). Currency unions and international integration. *Journal of Money, Credit, and Banking*, 34(4): 1067–1089.
- Rosenthal S and Strange WC (2004). Evidence on the nature and source of agglomeration economies. *The Handbook of Urban and Regional Economics*, Volume 4. Amsterdam, Elsevier.
- Rowthorn R (1992). Intra-industry trade and investment under oligopoly: the role of market size. *Economic Journal*, 102: 402–414.
- Schiff M and Winters L (2003). *Regional Integration and Development*. Washington, DC, World Bank.
- Stiglitz J (1998). The role of international financial institutions in the current global economy. Address to the Chicago Council on Foreign Relations, Chicago, 27 February. Reprinted in Chang HJ, ed. (2001). *The Rebel Within*. London, Wimbledon Publishing Company.
- Sodersten B (1970). *International Economics*. London, Macmillan.
- Sohn I (2007). East Asia's counterweight strategy: Asian financial cooperation and the evolving international monetary order. G-24 Discussion Paper 44, UNCTAD, New York and Geneva.
- Taylor L (1994). Hirschman's Strategy at Thirty-Five. In: Rodwin L and Schön DA, eds. *Rethinking the Development Experience: Essays Provoked by the Work of Albert O. Hirschman*. Washington, DC, Brookings Institution Press.
- Taylor L and von Arnim R (2007). *Modelling the Impact of Trade Liberalisation: A Critique of Computable General Equilibrium Models*. London, Oxfam Publishing.
- UN/DESA (2006). *World Economic and Social Survey 2006*. United Nations publication, sales no. E.06.II.C.1. United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York.
- UNCTAD (2006). *Economic Development in Africa, Doubling Aid: Making the Big Push Work*. United Nations publication, sales no. E.06.II.D.10. New York and Geneva.
- UNCTAD, *Trade and Development Report* (various issues). United Nations publication, New York and Geneva.
- UNDP (2005). *Human Development Report 2005*. United Nations publication, sales no. 05.III.B.1. United Nations Development Programme, New York.
- Urquidí V (1961). The common market as a tool of development: A comment. In: Hirschman AO, ed. *Latin American Issues: Essays and Comments*. New York, The Twentieth Century Fund.
- Venables A (2006). Shifts in economic geography and their causes. Paper presented at the Jackson Hole Symposium, 24–26 August, Jackson Hole, Wyoming.

- Viner J (1950). The customs union issue. Washington, DC, Carnegie Endowment for International Peace.
- Wei SJ and Frankel J (1996). Open regionalism in a world of continental trade blocs. NBER Working Paper 5272, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.
- Wyplosz C (2006). Regional exchange rate arrangements: The European experience. In: Ocampo JA, ed. Regional Financial Cooperation. Washington, DC, Brookings Institution Press: 107–135.
- Yeats AJ (1996). Does Mercosur's Trade Performance Justify Concerns About the Effects of Regional Trade Arrangements? Yes! (mimeo). Washington, DC, World Bank.
- Young A (1928). Increasing returns and economic progress. *Economic Journal*, 37, December.

EL "NUEVO REGIONALISMO" Y LOS ACUERDOS COMERCIALES NORTE-SUR

La cooperación económica regional se concreta en formas y grados diversos y, en general, tiene por objeto aumentar las vinculaciones transfronterizas y profundizar la interpenetración de la actividad económica en beneficio mutuo de las economías de una región geográfica. Frecuentemente se establece una distinción entre la integración inducida por las políticas, que también se llama regionalismo y conlleva acuerdos oficiales de cooperación económica, y la integración inducida por el mercado, que también se llama regionalización y está impulsada por la dinámica del crecimiento regional, la aparición de redes de producción internacionales y las corrientes de inversión extranjera directa (IED) conexas. A medida que, en el proceso de globalización, aumenta la vulnerabilidad de cada uno de los países en desarrollo y disminuye su autonomía para establecer políticas nacionales, la cooperación económica regional puede ser además una manera de defenderse con la esperanza de que una asociación regional amortigüe los efectos de los factores mundiales y ayude a esos países a enfrentarse mejor a la globalización. Desde este punto de vista, las instituciones regionales también podrían colmar las lagunas de las estructuras de gobernanza económica mundial.

Hay interacción entre la cooperación regional oficial y una integración efectiva: la primera puede

preparar el terreno para la creación de vínculos transfronterizos de entradas y salidas, en tanto que crece la presión de los productores de la región para que se reduzcan o eliminen las diversas barreras al comercio intrarregional a medida que se intensifican

esos vínculos externos. Es probable que esas diversas exigencias se acompañen de la creación de instituciones para estrechar la cooperación. La forma que asuma esa cooperación dependerá no sólo de las circunstancias históricas, geográficas y políticas específicas de una región, sino también de una decisión fundamental sobre la importancia relativa atribuida a las fuerzas del mercado y a la intervención del Estado, decisión que también influye en las políticas econó-

micas nacionales y mundiales. En los últimos 25 años, esas políticas se han basado en la creencia de que la liberalización del mercado y la apertura al comercio y las finanzas internacionales darían como resultado, en general, la mejor asignación posible de factores y, en particular, el aumento de la productividad y la aceleración del avance tecnológico de los países en desarrollo. Esta tendencia a dar prioridad a las fuerzas del mercado como elementos determinantes de la asignación de factores se refleja en el rápido aumento habido, desde comienzos de los años noventa, del número de acuerdos regionales y bilaterales de libre comercio o de acuerdos de comercio preferencial (gráfico 3.1).

La forma que asuma la cooperación regional depende de las circunstancias específicas de la región de que se trate y de la importancia relativa que se atribuya a las fuerzas del mercado y a la intervención del Estado.

En este capítulo se analiza primero el concepto de regionalismo y su rápido desarrollo desde principios de los años noventa, período en que también aumentó rápidamente el número de países en desarrollo que se adhirieron a acuerdos multilaterales negociados en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Como la mayoría de los acuerdos regionales o bilaterales de libre comercio de los últimos años se ha concertado entre un país desarrollado y un país en desarrollo, en la sección B se examinan las repercusiones

de tales acuerdos desde el punto de vista del desarrollo y con respecto a los acuerdos de la OMC. En la sección C se examina cómo ha repercutido en el desarrollo de México el más importante acuerdo de libre comercio Norte-Sur, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) concertado entre el Canadá, los Estados Unidos y México. Aunque el TLCAN se concluyó en un determinado contexto geográfico, a menudo se lo considera como un posible modelo para otros acuerdos Norte-Sur.

A. El regionalismo y la proliferación de los acuerdos de libre comercio

En la expresión "acuerdos comerciales regionales"¹ se incluyen a menudo acuerdos de comercio preferencial concertados no sólo entre países situados en una misma región geográfica, sino también entre países que ni son limítrofes ni tan siquiera son cercanos geográficamente². Por otra parte, tradicionalmente los acuerdos comerciales regionales sólo pretendían reducir o eliminar las barreras al comercio, pero desde comienzos de los años noventa también implican lo que se ha dado en llamar "integración profunda", que incluye elementos adicionales de armonización de las políticas nacionales en consonancia con un programa de reformas que propicia una mayor libertad de las fuerzas del mercado y reduce las posibilidades de intervención gubernamental. El hecho de que la cooperación regional no se limite a reducir las barreras al comercio no es enteramente nuevo porque, como se verá en otros capítulos del presente informe, muchas veces ha abarcado campos como la cooperación monetaria y financiera o proyectos comunes de política energética o industrial. Lo que es una novedad, en cambio, es que en muchos de esos acuerdos la reducción de las barreras comerciales esté condicionada a que los países Par-

La tendencia a dar prioridad a las fuerzas del mercado se refleja en el rápido aumento del número de acuerdos de libre comercio concertados desde comienzos de los años noventa.

tes convengan en liberalizar otros sectores, como su régimen de IED, las compras del sector público, el comercio de servicios y la política de competencia (Shadlen, 2005a). También es una novedad que en la mayoría de los acuerdos de libre comercio y de los acuerdos comerciales regionales concertados desde comienzos de los años noventa hayan participado países con diferencias mucho mayores en sus ingresos per cápita y en su nivel de desarrollo y, principalmente, países de distintas regiones geográficas (Burfisher, Robinson y Thierfelder, 2003). Estos dos elementos caracterizan al "nuevo regionalismo", expresión un tanto equívoca porque en realidad se refiere a acuerdos comerciales que en su mayoría son bilaterales y se han concertado entre países de regiones diferentes.

La tendencia hacia este "nuevo regionalismo", por oposición al multilateralismo, se ha debido a la insatisfacción de algunos gobiernos por la lentitud con que avanzaban las negociaciones comerciales multilaterales, y su impresión de que los acuerdos de libre comercio podían ser un medio de hacer que avance un ambicioso programa de liberalización y

Gráfico 3.1

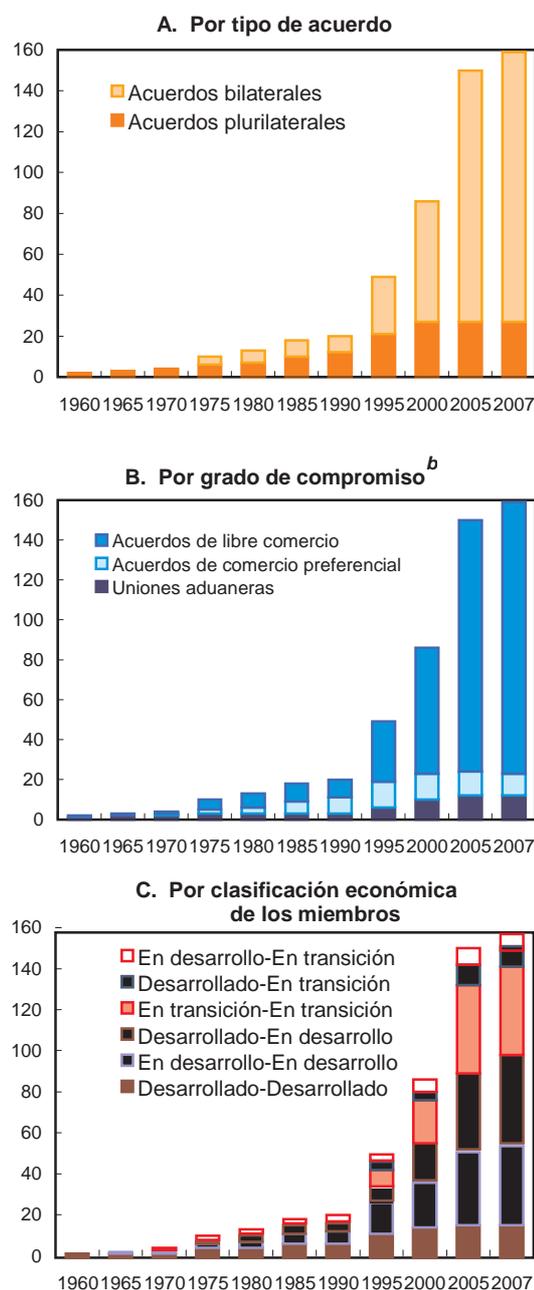
armonización económicas en muy diversas políticas, leyes e instituciones, con miras a promover la internacionalización de la inversión y de la producción. En cierto modo, este "nuevo regionalismo" soslaya las instituciones y acuerdos multilaterales, ya que los gobiernos tratan de alcanzar objetivos económicos y utilizan instrumentos que no podrían encontrarse en ningún acuerdo multilateral. Al mismo tiempo, refleja la tendencia a percibir la globalización como un proceso con arreglo al cual es fundamental que los países en desarrollo accedan a los mercados del Norte y atraigan IED de inversores de países desarrollados para que los países en desarrollo puedan integrarse a la economía mundial.

El número de acuerdos comerciales ha crecido rápidamente desde comienzos de los años noventa: el número de acuerdos notificados al GATT o a la OMC pasó de 20 en 1990 a 86 en 2000 y a 159 en 2007³. Hasta el decenio de 1990 predominaban los acuerdos plurilaterales, y desde entonces han preponderado los bilaterales, en su mayoría acuerdos de libre comercio y no uniones aduaneras (gráficos 3.1A y B). Los acuerdos bilaterales de libre comercio típicos comprometen en menor medida a la integración económica que las uniones aduaneras o los mercados comunes multilaterales, y se conciertan entre países de diferentes regiones con distinto nivel de desarrollo. De hecho, muchos de los nuevos acuerdos se han concluido entre países en desarrollo y países desarrollados, con lo que la proporción del número total de acuerdos representada por los concertados entre ambos grupos de países pasó de un 14% en 1995 a un 27% en 2007 (gráfico 3.1C).

En el informe de la OMC titulado *El futuro de la OMC* se criticaba la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales y regionales porque, con ello, el principio de la nación más favorecida había pasado a ser la excepción más que la regla, y se había acentuado la discriminación en el comercio mundial (OMC, 2004). No obstante, las negociaciones de esos acuerdos han seguido avanzando.

Varias razones explican el rápido incremento del número de acuerdos comerciales. Una es la fragmentación de los Estados de Europa central y oriental y de la ex Unión Soviética, así como la disolución del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME)⁴. Los anteriores vínculos comerciales entre economías nacionales o subnacionales, que cuando eran elementos constitutivos de un único Estado necesitaban pocos de esos acuerdos o no necesitaban

NÚMERO ACUMULATIVO DE ACUERDOS COMERCIALES PLURILATERALES Y BILATERALES, 1960-2007^a



Fuente: Secretaría de la UNCTAD, basado en OMC, 2007.

- a** Los datos incluyen los acuerdos comerciales notificados al GATT o a la OMC en el momento de su entrada en vigor. No se incluyen los acuerdos de servicios ni las adhesiones de nuevos miembros a los acuerdos existentes.
- b** Se tienen en cuenta los pasos de un tipo de acuerdo a otro.

ninguno, fueron reemplazados por docenas de nuevos acuerdos de las Partes entre sí y con otras Partes, lo que hizo que aumentase el número de acuerdos comerciales en que participaban economías en transición (gráfico 3.1C). Por otro lado, la adhesión de diez nuevos miembros a la UE hizo que se anulasen 65 acuerdos comerciales notificados a la OMC, puesto que quedaron sin efecto todos los anteriores acuerdos bilaterales concertados entre ellos y la UE, así como los acuerdos con terceros que ya tenían acuerdos preferenciales con la UE (Crawford y Fiorentino, 2005: 8). Como lo muestran estos ejemplos, no hay necesariamente una correlación positiva entre el número de acuerdos comerciales y la intensidad de la integración económica: un único acuerdo comercial regional entre varios países puede llevar a una integración comercial y económica más fuerte que un gran número de acuerdos bilaterales entre ellos.

Otra razón, de mayor importancia desde el punto de vista económico y desde el punto de vista del desarrollo, es la tendencia de los grandes países desarrollados a concertar acuerdos bilaterales o regionales con países en desarrollo al tiempo que paralelamente celebran negociaciones comerciales multilaterales. Los Estados Unidos son el país que más enérgicamente ha negociado acuerdos de libre comercio, particularmente con países en desarrollo. En 1994, firmó el TLCAN con el Canadá y con México, y ese mismo año presentó una iniciativa sobre un acuerdo de libre comercio continental "de Alaska a Tierra del Fuego", que retomaba el proyecto de integración comercial panamericana por el que los Estados Unidos habían abogado sin éxito a finales del siglo XIX. Sin embargo, las negociaciones se estancaron en cuestiones como las subvenciones a la agricultura, y la iniciativa tropezó con una oposición cada vez más firme en varios países latinoamericanos. En consecuencia, y en vista de la lentitud con que avanzaban las negociaciones comerciales multilaterales de la

Ciertas cuestiones sobre las que no se ha podido llegar a un acuerdo en las negociaciones comerciales multilaterales han pasado a ser elementos de acuerdos bilaterales de libre comercio.

ronda de Doha, los Estados Unidos se han orientado cada vez más a los acuerdos bilaterales de libre comercio. El Sr. Zoellick, Representante Especial de los Estados Unidos para Asuntos Comerciales en 2003, expuso claramente la posición del país al respecto: "No aceptaremos pasivamente ningún veto a la voluntad de los Estados Unidos de abrir mercados. Queremos alentar a los partidarios de las reformas que favorecen el libre comercio. Si otros no quieren avanzar, los Estados Unidos irán adelante con los que quieran". Conforme a la Ley de comercio de 2002, que restableció el sistema de la "vía rápida", el Gobierno de los Estados Unidos concertó, además del TLCAN, acuerdos bilaterales de libre comercio con otros 11 países en desarrollo, y el Congreso está estudiando otros cinco acuerdos⁵. También se propone celebrar acuerdos comerciales bilaterales con los diez países miembros de la ASEAN (McMahon, 2007)⁶.

Por su parte, la UE ha firmado diversos acuerdos bilaterales de libre comercio con países en desarrollo y con economías en transición, aunque no tantos como los Estados Unidos. Se están negociando acuerdos de asociación económica con el grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (países ACP), a fin de fortalecer las relaciones económicas y políticas con muchas de las antiguas colonias, y las negociaciones entre la UE y varios países del África septentrional y del Asia occidental están en caminadas a establecer una zona euromediterránea de libre comercio para 2010⁷. La UE también tiene acuerdos preferenciales de asociación y cooperación con países de Europa sudoriental, así como acuerdos tradicionales NMF con la Federación de Rusia y con otros miembros de la Comunidad de Estados Independientes. En el caso de algunos países de Europa oriental, tales acuerdos han preparado el terreno para la adhesión a la UE. Además de los acuerdos con el grupo de los países ACP, la UE

Los acuerdos de libre comercio tienden a reducir el espacio de políticas de que disponen los países en desarrollo para influir en su forma de integración en la economía mundial.

tiene otros acuerdos preferenciales bilaterales con siete economías en desarrollo⁸ y está negociando acuerdos de libre comercio con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y con varios países de Asia.

Más recientemente, el Japón ha participado en negociaciones comerciales bilaterales con varios países de la región de Asia y el Pacífico, probablemente como reacción ante las presiones competitivas resultantes de los acuerdos comerciales que esos países han firmado con otros países desarrollados. Ya ha concertado acuerdos de libre comercio con Singapur y México, y está celebrando conversaciones con algunos miembros de la ASEAN y con la República de Corea. La estrategia de otras economías desarrolladas y en desarrollo, como la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), Australia, Chile, China, México, Singapur y Turquía, también ha consistido en celebrar

acuerdos bilaterales de comercio preferencial con países de muy diversas regiones, por lo que esos acuerdos han proliferado aún más.

Las actuales tendencias a la integración comercial, particularmente la proliferación de acuerdos de libre comercio y acuerdos de comercio preferencial entre países de diferente nivel de desarrollo, introducen cambios fundamentales en el anterior paradigma de los acuerdos regionales. Los antiguos acuerdos se concertaban entre países de nivel de desarrollo relativamente similar, con lo cual se pretendía, entre otras cosas, establecer zonas económicas y políticas que mantuvieran o ampliaran el espacio de políticas de sus participantes con respecto al resto del mundo. En la sección siguiente se examinan más en detalle los efectos específicos de los acuerdos bilaterales Norte-Sur.

B. Cuestiones relativas a los acuerdos de libre comercio Norte-Sur, la OMC y el espacio de políticas

Un país en desarrollo puede verse tentado a concertar un acuerdo bilateral con un país desarrollado porque espera obtener ciertas concesiones que no se hacen a otros países, particularmente un mayor acceso de sus productos a ese mercado. Pero también existen desventajas potenciales, debidas en gran parte a que ciertas cuestiones en que los países en desarrollo no podían convenir durante las negociaciones comerciales multilaterales han pasado a ser elementos de los acuerdos bilaterales de libre comercio. Entre ellas, cabe mencionar la considerable liberalización de la inversión extranjera y las compras del sector público, las nuevas normas sobre determinados aspectos de la política de competencia, las normas más estrictas sobre los derechos de propiedad intelectual, y la incorporación de normas laborales y ambientales. Por otra parte, la mayoría de los acuerdos de libre comercio obligan a los países en desarrollo a una liberalización mucho más amplia y más profunda del comercio de bienes.

Algunos también conllevan una liberalización de los servicios que difiere de lo previsto en el contexto de los acuerdos de la OMC e implica una mayor presión para que los países en desarrollo se comprometan en ese sector. Además, aunque los compromisos que los países en desarrollo habían contraído en la OMC ya reducían el espacio de políticas de que disponían esos países para influir en su forma de integración en la economía mundial y poder crear industrias nacionales que fueran internacionalmente competitivas, muchos de los elementos de los acuerdos de libre comercio restringen aún más ese espacio, en algunos casos muy considerablemente (TDR 2006, cap. V, sec. C). Esos elementos no se tienen en cuenta en los análisis por modelización estándar de los efectos de la liberalización del comercio, aunque pueden tener efectos duraderos sobre el potencial de comercio y de crecimiento de los países en desarrollo. En esta sección se analizan algunas de las grandes cuestiones relacionadas con esos acuerdos.

1. *Reciprocidad*

Como establecen compromisos recíprocos, los acuerdos de libre comercio entre países desarrollados y países en desarrollo eliminan el trato especial y diferencial que puede concederse a los países en desarrollo en el contexto de otros acuerdos (Crawford y Fiorentino, 2005; Khor, 2007a). Por ejemplo, el Convenio de Lomé (firmado en 1975 y renovado cuatro veces hasta 2000) concedía a los países ACP acceso preferencial al mercado de la UE sin reciprocidad. El Acuerdo de Cotonú de 2000, que sucedió al Convenio de Lomé, prorrogó la no reciprocidad hasta finales de 2007, momento en que será sustituido por acuerdos de asociación económica⁹ que incluirían acuerdos de libre comercio basados en el principio de la reciprocidad (Acuerdo de Cotonú, art. 36¹⁰; CE, 2007). Por lo tanto, los países ACP estarán obligados a conceder pleno acceso a prácticamente todas las exportaciones de la UE dentro de un plazo razonable (Godfrey, 2006). Otro ejemplo de un acuerdo comercial regional no recíproco que está pasando a ser recíproco es el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica (CAFTA) con los Estados Unidos¹¹.

Una importante razón por la que la reciprocidad es un principio fundamental de los acuerdos de libre comercio y de los acuerdos comerciales regionales es que tales acuerdos tienen que cumplir el apartado b) del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT, que exige que "se eliminen los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas [...] con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio" (OMC, 1994: 522 a 525). Sin embargo, hasta el momento no existe acuerdo entre los miembros de la OMC sobre el significado de "lo esencial de los intercambios comerciales", y la cuestión se debate en el contexto de la Ronda de Doha. Por consiguiente, muchos acuerdos excluyen de su ámbito de aplicación a sectores amplios y sensibles como la agricultura y los textiles, por lo que es difícil precisar si los acuerdos de libre comercio y los acuerdos comerciales regionales son compatibles con las normas de la OMC. Recientemente, en las negociaciones de la Ronda de Doha se propuso que se revisase o aclarase el artículo XXIV para autorizar expresamente las relaciones no recíprocas en los acuerdos de libre comercio concertados entre países desarrollados y países en desarrollo¹².

Esto es necesario porque el principio de reciprocidad de los acuerdos de libre comercio Norte-Sur coloca a los países en desarrollo en situación de desventaja con respecto a los países desarrollados, ya que los países en desarrollo generalmente conciertan la liberalización del comercio en una etapa menos avanzada de desarrollo industrial nacional, lo que significa que tienen menor capacidad de oferta y de comercialización y menor potencial para invertir en el exterior. A fin de respetar el principio de reciprocidad, los países en desarrollo se ven obligados a reducir unos aranceles que estaban fijados a un nivel considerablemente alto, especialmente en el caso de los productos industriales. Las empresas y los agricultores nacionales se ven entonces enfrentados a la dificultad de competir con las importaciones, especialmente las que siguen estando fuertemente subvencionadas por su país de origen, como los productos agrícolas exportados por la UE o por los Estados Unidos. Lo más importante es que, al insistirse en la reciprocidad, se contradice formalmente el principio de no reciprocidad enunciado en la parte IV del GATT (Comercio y Desarrollo)¹³ y en el artículo XIX del AGCS¹⁴.

2. *Acceso a los mercados en el caso de los bienes y de las compras del sector público*

El mejoramiento del acceso a los mercados de los países asociados es la principal razón por la que los gobiernos de los países en desarrollo firman un acuerdo de libre comercio o un acuerdo comercial regional. En muchos casos, esa motivación probablemente se acentúe por el temor de quedar marginados, pues se consideran en peligro de perder competitividad con respecto a otros países en desarrollo, a menudo vecinos o de la misma región geográfica, que pueden haber concertado un acuerdo de libre comercio con el mismo país con el que mantienen sus principales relaciones comerciales (Shadlen, 2007). Este factor puede haber tenido mucho peso en la decisión de los países andinos y centroamericanos de negociar sendos acuerdos bilaterales con los Estados Unidos: parece que ha creado "un incentivo para que otros vayan adelante"¹⁵ y que promueve "una dinámica en que los países compiten para ser miembros más efectivos del sistema comercial y mejores asociados de los Estados Unidos" (United States General Accounting Office (USGAO), 2004).

A corto plazo, varios factores pueden coartar el resultado previsto, incluso en la etapa de las negociaciones sobre el mejoramiento del acceso a los mercados en el caso de los sectores que ordinariamente interesan a los países en desarrollo. Primero, en las negociaciones bilaterales Norte-Sur, generalmente el país en desarrollo tiene menor poder que su interlocutor. Segundo, aunque el país desarrollado redujese o eliminase las subvenciones a la exportación y las subvenciones nacionales en el caso de los bienes que produce el país en desarrollo, ello puede no colocar al país en desarrollo en situación ventajosa para exportar, porque también beneficiaría a otros países exportadores que no fueran parte en el acuerdo de libre comercio. Tercero, la flexibilidad que puede ofrecer el país desarrollado está limitada a menudo por su legislación nacional, como la Bipartisan Trade Promotion Authority Act (ley, apoyada por los dos partidos, por la que se autoriza la promoción del comercio) de los Estados Unidos, o por procesos muy complejos de gobernanza y de adopción de decisiones, como ocurre en el caso de las políticas comerciales y agrícolas de la UE. Además, los negociadores de los países desarrollados suelen tener dificultades para ofrecer una mayor apertura del mercado a las importaciones de productos agrícolas o de productos industriales sensibles, porque temen la reacción política hostil de los grupos de presión que generalmente están mejor organizados que en los países en desarrollo. Por estas razones, los principales países desarrollados no han aceptado negociar sobre la reducción o la eliminación de las subvenciones agrícolas en los acuerdos bilaterales¹⁶. En consecuencia, los países en desarrollo que son Partes en acuerdos comerciales bilaterales quedan privados del medio tal vez más importante de lograr un mayor acceso a los mercados de los principales países desarrollados.

Otro factor que limita el acceso a los mercados en los acuerdos de libre comercio o en los

acuerdos comerciales regionales es el carácter restrictivo de las normas de origen aplicadas a las mercancías exportadas por los países en desarrollo que son Partes en esos acuerdos, normas que, en el caso

del TLCNA, se ha comprobado que neutralizan las ventajas de los aranceles preferenciales (Anson y otros, 2005). Además, por su limitada capacidad de penetración en los mercados externos, los países en desarrollo no pueden beneficiarse plenamente, al menos a corto y mediano plazo, de las mayores oportunidades de acceder a los mercados que ofrece un acuerdo de libre comercio. Por ejemplo, la mayoría de los países ACP y de los países menos adelantados (PMA) no han podido aprovechar plenamente su acceso preferencial al mercado de la UE. Además, algunos productos en que los países en desarrollo tienen ventajas competitivas son "sensibles" para el país desarrollado, por lo que es probable que queden excluidos del trato preferencial otorgado por el acuerdo de libre comercio. Las esperanzas de acceder a los mercados pueden frustrarse asimismo por las barreras no arancelarias, como las reglamentaciones en materia de seguridad y las medidas antidumping, que los países desarrollados levantan a menudo para impedir el acceso de las importaciones de los países en desarrollo.

En cambio, en virtud de un acuerdo de libre comercio, se prevé que el país en desarrollo mejore el acceso a su propio mercado para los proveedores del país desarrollado, reduciendo o eliminando los aranceles y muchas veces también las barreras no arancelarias. El resultado suele ser

el rápido aumento de las importaciones, con frecuentes repercusiones negativas en la balanza comercial del país en desarrollo con el país desarrollado. Al suprimirse los aranceles y otras barreras al comercio en casi todas las categorías de bienes, se eliminan unos instrumentos importantes y potentes de las políticas industriales y agrícolas, instrumentos que, además de proteger sus industrias incipientes, suelen ser indispensables para mejorar a largo plazo la ca-

Con la eliminación de los aranceles y de las subvenciones se suprime un potente instrumento de política económica que permitiría mejorar a largo plazo la capacidad de oferta de un país en desarrollo.

El mejoramiento del acceso a los mercados mediante acuerdos de libre comercio no garantiza beneficios a los países en desarrollo, y esos beneficios pueden ser efímeros. En cambio, es seguro que los países en desarrollo perderán espacio de políticas.

pacidad de oferta del país en desarrollo, condición previa para maximizar las ventajas potenciales de la liberalización del comercio. Por lo tanto, el mejoramiento del acceso a los mercados dista mucho de garantizar beneficios a los países en desarrollo, los cuales, en cambio, deben renunciar a buena parte del espacio de políticas que podrían haber utilizado para promover nuevas capacidades productivas, progresos industriales y el cambio estructural en sus economías (véase *TDR 2006*, cap. II, sec. G, y cap. V, sec. D y E).

Un aspecto particular del acceso a los mercados concierne a las compras del sector público, regulado por la OMC en un acuerdo plurilateral no obligatorio que, de hecho, pocos países en desarrollo han suscrito. Entre 1997 y 2004 se celebraron debates en la OMC acerca de un posible acuerdo multilateral sobre los aspectos de las compras del sector público concernientes a la transparencia, y el tema se incluyó en el programa de la Ronda de Doha. Sin embargo, muchos acuerdos de libre comercio ya regulan la transparencia no sólo de las compras del sector público, sino también del acceso a los mercados, y se concede a las Partes en un acuerdo de libre comercio el derecho al trato nacional para competir por las compras del sector público.

Esto tiene grandes consecuencias para el desarrollo. Muchos países en desarrollo aplican directrices que favorecen la adjudicación de proyectos a empresas y particulares nacionales (por ejemplo, reservando algunas compras o proyectos exclusivamente a nacionales, o permitiendo aceptar ofertas nacionales más altas, hasta cierto punto, que las extranjeras). Hay un margen considerable para utilizar las compras del sector público como instrumento de apoyo a las industrias nacionales incipientes o menos poderosas: la cuantía de las inversiones públicas y otros gastos públicos en bienes y servicios puede ser del 10% del PIB ó más. Las variaciones de los gastos públicos en bienes y servicios producidos en el país también son un instrumento de las políticas macroeconómicas anticíclicas. Además, la práctica de los Estados de comprar a diferentes proveedores nacionales puede también ser un instrumento de política, real o potencial, para equilibrar mejor el peso económico de los diversos grupos y comunidades de un país.

Los acuerdos de libre comercio tienden a reducir el espacio de políticas de que disponen los países en desarrollo para influir en su forma de integración en la economía mundial.

La posibilidad de utilizar las compras del sector público como instrumento clave de política, en consonancia con estas consideraciones de política nacional, se verá considerablemente disminuida por los acuerdos de libre comercio que exijan que se liberalicen tales compras. La concesión de trato nacional a los licitantes extranjeros puede hacer que se reduzca la parte correspondiente a las empresas nacionales en el mercado y que se pierdan divisas. Cierto es que, en teoría, un acuerdo bilateral de libre comercio Norte-Sur también concede a las empresas del país en desarrollo un mejor acceso al mercado, comúnmente mucho mayor, del país desarrollado. Sin embargo, en realidad no es probable que los países en desarrollo obtengan un beneficio neto al acceder al mercado de las compras del sector público, porque en general carecen de la capacidad necesaria para suministrar las clases de bienes y servicios que requiere un contrato típico del Estado¹⁷.

3. Liberalización de los servicios

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC permite que cada miembro escoja el alcance y el ritmo de su compromiso de liberalizar el comercio de servicios, en función de su situación. También contiene algunas salvaguardias del desarrollo y cláusulas sobre el trato especial y diferenciado¹⁸. Por lo tanto, hasta cierto punto, un país en desarrollo conserva la posibilidad de experimentar con la liberalización de los servicios y revocar su decisión si no obtiene resultados beneficiosos.

Los acuerdos de libre comercio o los acuerdos comerciales regionales bilaterales también entrañan la liberalización de los servicios en relación con el comercio transfronterizo, así como el establecimiento de empresas extranjeras de servicios y la realización de inversiones por esas empresas. A pesar del enfoque de listas positivas, más favorable al desarrollo, que propone la OMC, los países desarrollados, en particular los Estados Unidos, tienden a tratar de convencer a los países en desarrollo para que adopten un enfoque de listas negativas, que puede ser

desventajoso para estos últimos países¹⁹. Como su sector de servicios no suele estar muy avanzado, sus representantes en las negociaciones comerciales tal vez no conozcan suficientemente todos los subsectores pertinentes, por lo que quizá no incluyan en la lista todos los subsectores a los que deseen excluir de la liberalización. También existe el peligro de que un país en desarrollo no incluya en la lista negativa determinados sectores de servicios a los que desee promover a nivel nacional más adelante, ya que su función estratégica no queda clara hasta que se haya preparado la lista negativa. Otra posibilidad es que los representantes en las negociaciones no conozcan los peligros que entraña la renuncia a determinadas alternativas en materia de reglamentación de servicios, pero comprueben que es difícil dar marcha atrás cuando las circunstancias exijan que se proteja la economía nacional, como ocurrió durante diversas crisis financieras (Khor, 2007b).

Los subsectores de servicios tales como la banca y las finanzas, los transportes y las telecomunicaciones, y los servicios médicos, jurídicos y contables pueden desempeñar un papel estratégico en el desarrollo económico y social. Esta es la razón por la que muchos países desarrollados, en tiempos pasados e incluso hoy día, así como muchos países en desarrollo, después del período colonial, han promovido la reserva de esas actividades a personas o entidades nacionales, y a menudo al Estado, y han limitado la participación extranjera en esos sectores.

El fortalecimiento de los sectores de servicios nacionales para complementar la diversificación industrial es importante para los países en desarrollo, no sólo porque puede contribuir a aumentar la productividad general mediante la especialización de las empresas, sino también porque esos sectores ofrecen considerables oportunidades de empleo por su gran intensidad de mano de obra, incluso en etapas más avanzadas de desarrollo. La participación extranjera en el sector terciario puede ser útil para complementar a los proveedores nacionales de servicios, pero la liberalización acelerada y excesiva de sectores clave, o incluso la liberalización generalizada, en virtud de las cláusulas jurídicamente vinculantes de un acuerdo de libre comercio puede perturbar o entorpecer el proceso de establecimiento de una estrategia nacional en materia de servicios.

4. Las inversiones y la protección de los inversores

La liberalización de los servicios está estrechamente relacionada con las normas aplicables a las inversiones extranjeras, otra cuestión muy controvertida en la OMC. Durante la Ronda Uruguay, los países desarrollados trataron de que se incluyeran en las negociaciones comerciales multilaterales normas sobre las inversiones, pero los países en desarrollo lograron restringir el acuerdo a las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio. Las negociaciones acerca de las normas sobre las inversiones también formaron parte del programa de Doha convenido en 2001, pero tras la gran oposición que hubo en Cancún en 2003, en julio de 2004 el

Consejo General de la OMC retiró el tema de las inversiones del programa de negociaciones de Doha. La oposición de los países en desarrollo a un acuerdo multilateral sobre las inversiones se debe a la preocupación por la posibilidad de que ese acuerdo reduzca considerablemente sus alternativas en lo que concierne a la elaboración de políticas de inversión orientadas específicamente a la con-

secución de sus objetivos de desarrollo, en particular seleccionando y fijando las condiciones para la inversión extranjera mediante el establecimiento de requisitos en cuanto a la entrada y a la estructura y el rendimiento del capital, por ejemplo con respecto a la transferencia de tecnología, y reglamentando la transferencia de fondos relacionados con la inversión extranjera. Sin embargo, actualmente no sólo los acuerdos internacionales sobre inversiones negociados a nivel bilateral, subregional o regional²⁰, sino también la mayoría de los acuerdos bilaterales de libre comercio concertados entre un país en desarrollo, por una parte, y la UE, el Japón o los Estados Unidos, por otra, incluyen un capítulo sobre inversiones que reduce o prohíbe la utilización de esos instrumentos.

Los acuerdos de libre comercio suelen establecer un alcance y una definición muy amplios de las inversiones. Los acuerdos de esa índole en los que son Parte los Estados Unidos abarcan las inversiones en nuevas instalaciones, las inversiones y los créditos de cartera, y los activos en forma de derechos de propiedad intelectual y otros bienes materia-

La liberalización acelerada de sectores clave de servicios puede perturbar o entorpecer el proceso de establecimiento de una estrategia nacional en materia de servicios.

les e inmateriales, muebles e inmuebles, y derechos de propiedad conexos. Apartándose radicalmente de la práctica que ha predominado y predomina en muchos países en desarrollo, a los extranjeros que invierten en cualquiera de esos activos se les conceden derechos previos al establecimiento, reduciendo así drásticamente el margen del país receptor para aprobar o no una inversión extranjera o para imponer condiciones para la aprobación. Además, tienen que restringirse las medidas que favorecen específicamente a los inversores nacionales mediante el trato preferencial porque se ven como una discriminación contra los inversores extranjeros, con lo que se viola el principio del trato nacional. El capítulo sobre inversiones de la mayoría de los acuerdos de libre comercio en los que son Partes uno de los principales países desarrollados y un país en desarrollo abarca todos los sectores y adopta el enfoque basado en una lista negativa, con arreglo al cual se parte del principio de la liberalización completa de todos los sectores, salvo las excepciones que se hagan expresamente.

La combinación de la amplia definición de las inversiones con las disposiciones sobre los derechos previos al establecimiento y sobre la libre transferencia de fondos podría agravar la inestabilidad financiera e impedir que se tomaran medidas para reducir esa inestabilidad o mitigar las crisis. En estas condiciones, habrían estado prohibidas varias de las medidas adoptadas con éxito por Malasia, por ejemplo, durante la crisis financiera de 1997-1999, como las restricciones temporales de las transferencias de capital al exterior efectuadas por extranjeros desde el país. Además, con arreglo a los acuerdos de libre comercio en que son Parte los Estados Unidos, los inversores que creen que se han violado sus derechos y han sufrido una pérdida pueden demandar al gobierno anfitrión ante un tribunal de arbitraje internacional para obtener una indemnización por expropiación. En la definición de expropiación se incluye la expropiación "indirecta", que puede consistir en medidas de política que afecten los ingresos actuales o futuros de una empresa extranjera²¹.

Pese a que los acuerdos de libre comercio en general, y los capítulos sobre las inversiones en particular, tienen por objeto atraer más IED a los países en desarrollo, esa consecuencia no es indefectible.

La experiencia indica que hay otros factores, como la disponibilidad de recursos naturales y una infraestructura bien desarrollada, la existencia de un mercado interno considerable o un fuerte crecimiento de las industrias nacionales, que son tanto o más importantes que la plena liberalización del comercio y el régimen de inversiones. Es bien sabido que una gran proporción de las inversiones extranjeras en países en desarrollo se hacen como resultado de las estrategias de las empresas privadas y no porque los inversores compartan a priori los objetivos nacionales en materia de inversión de esos países. Así pues, las inversiones extranjeras pueden tener efectos positivos sobre el desarrollo si da la casualidad de que están en consonancia con el programa nacional de acción en materia de desarrollo, pero, en caso contrario, pueden tener repercusiones negativas. Por lo tanto, las políticas gubernamentales pueden desempeñar una importante función para regular las inversiones, a fin de obtener beneficios de ellas y minimizar o limitar sus efectos adversos²².

La mayoría de los acuerdos bilaterales de libre comercio Norte-Sur reducen las alternativas para la formulación de políticas sobre la IED orientada al desarrollo.

5. *Derechos de propiedad intelectual*

La inclusión de los derechos de propiedad intelectual en los acuerdos comerciales bilaterales y regionales Norte-Sur ha sido también criticada por muchos observadores²³. En el contexto de la OMC, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo de la OMC sobre los ADPIC) fija unas normas mínimas que deben cumplir los miembros de la OMC, pero también deja cierta flexibilidad para los países en desarrollo, por ejemplo para contrarrestar las conductas anticompetitivas de los titulares de derechos de propiedad intelectual y para tratar de alcanzar objetivos sociales y objetivos de desarrollo. Los países en desarrollo han pedido que se aclaren algunos aspectos de ese Acuerdo a fin de reducir sus posibles efectos negativos en esferas clave del desarrollo. Por ejemplo, en la Declaración de Doha sobre los ADPIC y la salud pública se ha puntualizado que, en determinadas condiciones, los países en desarrollo pueden actuar con flexibilidad, por ejemplo exigiendo licencias obligatorias para compensar los privilegios monopolísticos de los titulares de patentes.

Como ha ocurrido con otras cuestiones controvertidas en las negociaciones de la OMC, los derechos de propiedad intelectual se han cuestionado en los acuerdos bilaterales y regionales Norte-Sur, y algunos importantes países desarrollados tratan de alcanzar objetivos que van más allá del Acuerdo de la OMC sobre los ADPIC (TDR 2006, cap. V). En consecuencia, muchos acuerdos comerciales regionales y bilaterales coartan la posibilidad de que los gobiernos establezcan sus propios criterios de patentabilidad o actúen con flexibilidad en otros casos, como cuando exigen licencias obligatorias, como instrumento de política (Maskus, 1997). Por ejemplo, muchos acuerdos de libre comercio recientes en que son Parte los Estados Unidos no permiten a los gobiernos exigir licencias obligatorias, salvo cuando se declara el estado de urgencia nacional, o para impedir que el titular de la patente actúe de forma anticompetitiva, o para uso público no comercial. Asimismo, algunos acuerdos de libre comercio tienden a ampliar el plazo de vigencia de la patente más allá de lo dispuesto en el Acuerdo de la OMC sobre los ADPIC, en particular reconociendo nuevas patentes para "nuevos usos" de un producto ya patentado (Banco Mundial, 2005a: 98 a 102; Khor, 2007b; Stiglitz, 2006). También afectan la forma en que los países en desarrollo utilizan las posibilidades de actuar con flexibilidad establecidas en el Acuerdo de la OMC sobre los ADPIC en relación con las patentes de especies vivas y la protección de variedades vegetales²⁴.

Además, algunos acuerdos de libre comercio obligan a los países en desarrollo a promulgar disposiciones legislativas más estrictas en materia de derechos de autor, lo que puede influir negativamente en la transferencia de tecnología o en el acceso a la información y a la tecnología de la información. Por ejemplo, es corriente que en algunos acuerdos de libre comercio recientes en que son Parte los Estados Unidos se exija a los países que amplíen la protección de los derechos de autor hasta 70 años, siendo así que en el Acuerdo de la OMC sobre los ADPIC el plazo fijado es de 50 años.

Por consiguiente, cabe suponer que el país en desarrollo que sea Parte en un acuerdo bilateral de libre comercio tendrá que hacer gastos adicionales como resultado de las obligaciones contraídas en

materia de derechos de propiedad intelectual, por encima de los gastos, ya onerosos, establecidos en el Acuerdo de la OMC sobre los ADPIC, porque la mayoría de las patentes, de los derechos de autor y de otras formas de propiedad intelectual son propiedad de extranjeros. Esos gastos pueden consistir en un aumento de los pagos por regalías y por licencias de propiedad intelectual (con la consiguiente pérdida de divisas), o en la subida de los precios de los productos protegidos, y puede haber costos sociales como resultado de la restricción del acceso a los medicamentos y a los conocimientos, además de que los derechos de los productores a las semillas y otros recursos pueden correr mayor peligro.

Las obligaciones bilaterales en materia de derechos de propiedad intelectual pueden entrañar gastos adicionales para un país en desarrollo.

6. Política de competencia

A primera vista, se entiende por política de competencia la imposición de límites al poder que las grandes compañías, especialmente las empresas transnacionales (ETN), ejercen en el mercado, para impedirles que lo dominen, facilitar la entrada de otras empresas en el mercado y lograr que haya un número crítico de participantes en el mercado. Sin embargo, en el contexto de las negociaciones sobre los acuerdos de libre comercio en que son Parte los Estados Unidos y la UE, la competencia se entiende como un concepto estrechamente relacionado con el acceso al mercado, que da a las empresas extranjeras y a sus productos y servicios el derecho a competir libremente con las firmas nacionales en los mercados de los países en desarrollo. Como se ha señalado anteriormente, la libre competencia en este sentido implica que hay que reducir o eliminar las preferencias y el apoyo concedido a las empresas nacionales, así como toda ventaja de la que éstas gocen en comparación con los proveedores de los demás países Partes en el acuerdo de libre comercio. No obstante, en muchos casos es improbable que el intento de establecer unas normas uniformes para todos se traduzcan en una mayor competencia en los mercados de los países en desarrollo, porque, para empezar, las ETN suelen tener ventajas como mayor tamaño, más recursos financieros, tecnologías más avanzadas, mejores redes de comercialización y marcas de renombre. Desde el punto de vista del desarrollo, el

marco para una verdadera competencia debería incitar a los proveedores nacionales a capacitarse cada vez más para competir con éxito, primero en el mercado nacional y luego, de ser posible, en el internacional. La creación de capacidad nacional para llegar a ser competitivo y para mantener después la competitividad es una labor a largo plazo, y en muchos casos es necesario estar protegido contra toda la fuerza del mercado mundial durante el tiempo que se requiera para crear la capacidad nacional. Desde este punto de vista, la política de competencia debería complementar otros aspectos de la política de integración estratégica. Presutando apoyo y concediendo un trato más favorable a las empresas nacionales mediante el control de la entrada de los competidores extranjeros se mejoraría la competencia, en vez de obstaculizarla, puesto que las empresas nacionales más pequeñas tendrían tiempo para ponerse en condiciones de resistir mejor el poder de mercado de las grandes compañías extranjeras, que de lo contrario monopolizarían el mercado nacional.

En los acuerdos de libre comercio en que son Parte los Estados Unidos se exige generalmente a los países en desarrollo que promulguen disposiciones legislativas sobre la competencia similares a las vigentes en los Estados Unidos. Los economistas especializados en el desarrollo han puesto en duda que los marcos para la competencia existentes en los países desarrollados sean adecuados para los países en desarrollo²⁵. Esos marcos pueden entorpecer el crecimiento de las empresas nacionales y reducir su capacidad para competir o sobrevivir frente a las grandes empresas extranjeras, especialmente en el contexto de la creciente globalización (Correa, 1999; Singh, 2002). Al eliminar la asistencia a las compañías nacionales y la protección a esas compañías, la política de competencia de los acuerdos de libre comercio acarrearía, en muchos casos, no sólo el debilitamiento de la competitividad de las empresas nacionales, sino también una menor competencia.

7. Conclusiones

En suma, los acuerdos bilaterales de libre comercio Norte-Sur tienen posibilidades de dar al país en desarrollo Parte unas oportunidades comerciales considerables. Sin embargo, las preferencias negociadas por un país en desarrollo con un país desarrollado pueden debilitarse rápidamente si el mismo país desarrollado concierta también acuerdos de libre comercio con otros países en desarrollo. Así pues, los acuerdos de libre comercio pueden reportar algunas ventajas en materia de exportación y posiblemente hacer que aumenten las corrientes de IED, pero la magnitud y la duración de esas ventajas es muy incierta, al igual que los aumentos netos del comercio y de la

producción. Ello se debe a que, muy probablemente, los acuerdos de libre comercio llevarán a un aumento de las importaciones, con repercusiones en la balanza comercial y, en algunos casos, en la situación de la deuda externa. Además, si los futuros acuerdos de libre comercio Norte-Sur se basan en los que se han negociado hasta ahora, es probable que se reduzcan considerablemente o se eliminen totalmente las opciones de política y los instrumentos de que dispone un país en desarrollo para alcanzar sus objetivos de desarrollo.

Otra consecuencia de los acuerdos comerciales bilaterales es que tienden a debilitar los mercados comunes regionales existentes o en proceso de creación que pueden reportar considerables beneficios a largo plazo a los países en desarrollo. Si los países Partes en el mismo acuerdo de cooperación regional o miembros de la misma unión aduanera conciertan diferentes acuerdos con terceros países, o si algunos conciertan ese acuerdo y otros no, se estarían infringiendo el arancel externo común y otras normas vigentes en el mercado común. Un ejemplo reciente de ese efecto es la crisis desencadenada en 2006 en la Comunidad Andina tras la firma de sendos acuerdos

El marco para la competencia debería permitir que los proveedores nacionales fuesen cada vez más capaces de competir con éxito, primero en el mercado nacional y luego en el internacional.

comerciales bilaterales por Colombia y el Perú con los Estados Unidos. En los acuerdos comerciales negociados por la UE fuera del marco de la OMC puede haber menos peligro de que aparezcan esas distorsiones, ya que las negociaciones no son bilaterales en sentido estricto, pues se celebran con grupos regionales o con grupos de países en desarrollo constituidos con arreglo a diferentes criterios, como los países ACP (World Bank, 2005a: 136; Cernat, Onguglo e Ito, 2007). A pesar de todo, la Conferencia de Ministros de Comercio de la Unión Africana celebrada en 2006 expresó su "profunda decepción" por las negociaciones de acuerdos de asociación económica entre la UE y algunas subagrupaciones de países africanos, negociaciones que, en su opinión, no abordaban de manera adecuada las preocupaciones relativas al desarrollo. Concretamente, subrayó que esos acuerdos debían ser "coherentes con los objetivos y el proceso de integración económica de África" e instó a sus asociados en el desarrollo a "abstenerse de tratar de alcanzar en las negociaciones objetivos contrarios a los programas existentes y al proceso de integración económica de África" (African Union, 2006).

La proliferación de acuerdos bilaterales de libre comercio también puede plantear nuevos problemas a la coherencia del sistema multilateral (Lamy, 2007). Uno de esos problemas es la gestión de varios acuerdos de comercio preferencial con países diversos y cláusulas diferentes, que puede complicar el trabajo de las autoridades aduaneras y las empresas nacionales. Las administraciones aduaneras tendrían que aplicar diferentes tratos y derechos de importación a los mismos productos, según su origen, y también atenderse a diferentes normas de origen, según los términos de cada acuerdo comercial. Esto podría imponer unas presiones considerables al personal y a los recursos financieros de los países en desarrollo. Asimismo, las empresas exportadoras podrían tener que adaptar a cada mercado específico la utilización de insumos importados, a fin de respetar las normas de origen acordadas en cada caso. Más en general, esta complicada

red de acuerdos preferenciales también puede socavar algunos de los pilares del multilateralismo, como la cláusula de la nación más favorecida.

Sin embargo, los observadores de la UE y de los Estados Unidos, que han sido los más activos en la promoción de los acuerdos bilaterales de libre comercio Norte-Sur, creen que esos acuerdos no socavan necesariamente el sistema multilateral de comercio, sino que, en realidad, podrían ayudar a volver a encauzar las negociaciones multilaterales. Desde el punto de vista de la UE, los acuerdos bilaterales deben "servir como peldaño, no como escollo, para la apertura más amplia posible del sistema de comercio mundial" (Mandelson, 2006). A su vez, recordando la posición de los Estados Unidos, Zoellick (USGAO, 2004) dijo que los acuerdos de libre comercio son parte de "[...] una estrategia de "liberalización competitiva" para promover el libre comercio en los planos mundial, regional y bilateral [...]. Teniendo una fuerte opción bilateral o subregional, se puede impulsar el progreso en unas negociaciones más amplias. La reciente decepción de Cancún es un ejemplo típico. Algunos países que adoptaron una postura negativa y frustraron el espíritu positivo de Doha están ahora volviendo a reflexionar sobre las consecuencias, cuando los Estados Unidos promueven enérgicamente los acuerdos de libre comercio en todo el mundo".

Así pues, al tratar de incluir capítulos sobre las "cuestiones de Singapur", como las inversiones, la política de competencia, las compras del sector público y otras esferas que se han excluido del programa de las negociaciones comerciales multilaterales, los acuerdos de libre comercio son un importante medio de profundizar la integración. Encierran reformas ortodoxas de política que han dado resultados bastante modestos en cuanto a la mejora del crecimiento y a los cambios estructurales en los países en desarrollo y cuyos principios subyacentes han sido criticados cada vez más, incluso desde dentro de las instituciones financieras internacionales (TDR 2006, cap. II)²⁶. Por lo tanto,

Los acuerdos de libre comercio Norte-Sur tienen posibilidades de dar al país en desarrollo parte en ellas nuevas oportunidades comerciales...

... pero esas preferencias pueden verse debilitadas si el mismo país desarrollado concierta también acuerdos de libre comercio con otros países en desarrollo.

cabría aconsejar a los países en desarrollo que procediesen con cautela y que no se precipitaran a concertar acuerdos bilaterales o regionales de libre comercio Norte-Sur. Al evaluar los posibles beneficios y costos económicos y sociales de esos acuerdos, deberían tener en cuenta no sólo los posibles efectos

de la apertura del mercado sobre las exportaciones y las importaciones, así como los posibles aumentos de la IED, sino también las repercusiones de esos acuerdos sobre su capacidad de utilizar otras opciones e instrumentos de política para seguir una estrategia de desarrollo a más largo plazo.

C. Análisis del impacto de la integración regional Norte-Sur en el desarrollo: el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

1. Introducción

Cuando el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre el Canadá, los Estados Unidos y México entró en vigor en enero de 1994, era el primer acuerdo regional de ese tipo en el que participaban países en desarrollo y países desarrollados. Es particularmente importante hacer un análisis de los efectos del TLCAN desde el punto de vista de los países en desarrollo, ya que, con frecuencia, se ha considerado que el TLCAN es un modelo en el que basar otros acuerdos de comercio Norte-Sur. En los últimos años, el TLCAN ha sido objeto de numerosos estudios con resultados bastante diversos y polémicos debidos a la posición ideológica de sus autores y a la metodología aplicada. En definitiva, la conclusión a la que se llega es que las repercusiones generales del Tratado en lo que se refiere a los beneficios para el desarrollo en el caso de México han sido modestas.

Las estimaciones hechas durante la fase de preparación del TLCAN, basadas principalmente en modelos de equilibrio general aplicado, arrojaron resultados diversos, según la metodología y las hipótesis utilizadas. En un examen de varios de estos estudios realizado por la Oficina de Presupuestos del Congre-

so de los Estados Unidos (1993) se concluyó que había consenso en que con el TLCAN habría ganadores y perdedores, pero también una ganancia neta total. Se esperaba que los efectos en México fueran los más importantes, porque ese país tenía mayores barreras al comercio y una economía más pequeña que los demás países Partes en el TLCAN. En la mayoría de los estudios también se consideraba que una mejor distribución de los recursos, resultante de la liberalización del comercio en el marco del TLCAN, haría que aumentara el PIB de México, aunque menos de un 1,1%. Si se incluían los efectos de las economías de escala, las estimaciones del aumento del PIB de México oscilaban entre un 1,7% y cerca de un 3,4%, pero eran muy superiores si también se consideraban los efectos de la inversión, en cuyo caso iban de un 3,1% a cerca de un 12,7%. Además, según ese examen, el efecto más importante vendría del aumento de la productividad. Según se desprende de una comparación aproximada de esas estimaciones con las tasas efectivas de crecimiento del PIB real de México desde 1994 (un promedio del 3,1% anual, frente al 3,9% en 1989-1993 (cuadro 3.1)), muchos de esos modelos sobrestimaron los efectos del TLCAN en el crecimiento económico de México. Por otro lado, los modelos tendían a subestimar las repercusiones del TLCAN sobre la expansión del comercio²⁷.

En definitiva, las repercusiones generales del TLCAN en lo que se refiere a los beneficios para el desarrollo en el caso de México han sido modestas.

Cuadro 3.1**TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB REAL EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA, 1971-2006**

(En porcentaje)

	1971-1980	1981-1988	1989-1993	1994-2000	2001-2006
México	6,4	0,6	3,9	3,6	2,3
América Latina (excluido México)	5,5	2,0	1,6	2,9	3,4

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en la base de datos del *Manual de Estadísticas* de la UNCTAD.

Si bien el Tratado ha servido para aumentar el comercio regional y las entradas de inversión extranjera directa (IED) de México, no parece que haya ayudado a acelerar el crecimiento de la producción ni que haya contribuido significativamente al crecimiento del empleo o a la elevación del nivel de vida de los mexicanos, en contra de las expectativas de muchos de sus defensores. Sin embargo, algunos afirman que no es el TLCAN el que no ha dado resultado, sino que otros factores, como la contracción del crédito o la insuficiencia de las reformas estructurales, impidieron a México obtener todos los beneficios que podía reportar el Tratado (recuadro 3.1).

Se admite en general que una evaluación empírica de este tipo resulta difícil porque los efectos del TLCAN no pueden desvincularse de otros hechos, como la ola de liberalización iniciada unilateralmente por México a mediados de los años ochenta, la devaluación del peso, y la crisis financiera del "tequila" de 1994-1995, así como el ciclo económico de los Estados Unidos. Sin embargo, en los estudios sobre los diez primeros años del TLCAN se tiende a suponer que esos factores fueron completamente independientes de los procesos que condujeron a la conclusión del Tratado y que éste, una vez establecido, no ejerció ninguna influencia en ellos, supuesto que parece poco realista.

La liberalización unilateral del comercio dentro de un programa más amplio de reforma económica empezó en México después de la crisis de la deuda sufrida a principios de los años ochenta, y se aceleró a principios de los años noventa en previsión de la firma del TLCAN. Por tanto, México ya tenía una economía muy abierta incluso antes de que el Tratado entrara en vigor. De hecho, a menudo se ha considerado que la participación en el TLCAN era

una culminación de las reformas ortodoxas de política introducidas en México, y una forma de consagrarlas (Moreno-Brid, Ruiz Nápoles y Rivas Valdivia, 2005; Lenderman, Maloney y Serven, 2003, y Kose, Meredith y Towe, 2004).

En los años que precedieron a la conclusión del TLCAN, la privatización del sector bancario en 1987 y el Plan Brady para la reestructuración de la deuda en 1989 favorecieron las entradas de capital, que, en vez de hacer que aumentaran las inversiones productivas, vinieron acompañadas de un auge del consumo privado. Al mismo tiempo, el Gobierno siguió una política de lucha contra la inflación mediante un anclaje cambiario con el dólar, a fin de reducir la diferencia en la inflación con respecto a los Estados Unidos. El resultado de esta política, aplicada en previsión de la firma del TLCAN, fue una moneda sobrevalorada en términos reales y un considerable déficit en cuenta corriente financiado por las entradas de capital privado, que allanaron el camino para la crisis financiera del "tequila". Apenas caben dudas de que las decisiones que los poderes públicos tomaron en respuesta a esa crisis influyeron sobremedida en el comportamiento de la economía de México y en la evolución de las relaciones económicas exteriores del país. Además, el ciclo económico de México ha pasado a estar más sincronizado con el de los Estados Unidos, debido a la creciente concentración de las exportaciones a ese mercado habida desde 1994.

En esta sección se hace en primer lugar una descripción general de los objetivos e instrumentos del TLCAN, y después se examina cómo han evolucionado las relaciones comerciales y financieras exteriores de México, especialmente con los demás países Partes en el TLCAN, desde mediados de los años noventa. Por último, se analizan aspectos estructurales y macroeconómicos del desarrollo de México en el contexto de la participación del país en el TLCAN.

2. Objetivos e instrumentos del TLCAN

En el TLCAN se trata la liberalización, incluida la de los servicios, como el principal objetivo, más que como un instrumento para impulsar el crecimiento y el desarrollo económico o para alcanzar la convergencia de los ingresos²⁸. En sus principios, va mucho más allá de las cuestiones de acceso a los

Recuadro 3.1**DIVERGENCIAS EN LAS EVALUACIONES DEL TLCAN**

Hornbeck (2004) resume los resultados de algunos análisis recientes de los efectos del TLCAN en México. Entre las evaluaciones más positivas, en un estudio del Banco Mundial realizado por Lenderman, Maloney y Serven (2003: v) se concluye que "el Tratado ha ayudado a México a acercarse a los niveles de desarrollo de los demás países Partes en el TLCAN", pero "en el estudio se sostiene que el TLCAN no es suficiente. Las esperanzas de que México avanzara más en su intento de ponerse al nivel de los Estados Unidos quedaron disipadas por la insuficiencia de las inversiones en educación, innovación e infraestructura, así como la deficiente calidad de las instituciones"^a. Sin embargo, Weisbrot, Rosnik y Baker (2004) cuestionan las conclusiones de ese estudio en lo que respecta a la convergencia del PIB por habitante, poniendo en tela de juicio los datos empleados.

Según un estudio del FMI realizado por Kose, Meredith y Towe (2004: 5 y 29), "al parecer, el TLCAN también ha favorecido el crecimiento de México en el último decenio", y "la experiencia de México en el marco del Tratado ilustra la necesidad de introducir reformas estructurales para mantener los beneficios que reportan los acuerdos de comercio de gran alcance". Tornell, Westermann y Martínez (2004) sostienen que la falta de un crecimiento espectacular en México no puede achacarse ni al TLCAN ni a otras reformas, sino a la falta de nuevas reformas judiciales y estructurales después de 1995, lo que agravó la contracción del crédito.

Sin embargo, también se han realizado varios análisis críticos sobre los efectos del TLCAN. Según Moreno-Brid, Ruiz Nápoles y Rivas Valdivia (2005: 1018 y 1019), "No se han aliviado las limitaciones fundamentales que pesan sobre el crecimiento de México... [El TLCAN] no ha tenido el éxito esperado en lo que respecta al crecimiento económico y a la creación de empleo". Otro estudio (Moreno-Brid, Rivas Valdivia y Santamaría, 2005) tiene por objeto explicar por qué, después de la entrada en vigor del TLCAN, la economía ha arrojado resultados desiguales, presentando, por un lado, una inflación baja, un déficit presupuestario pequeño y un aumento de las exportaciones de productos distintos del petróleo, y, por otro, una expansión de la actividad económica y del empleo más lenta de lo esperado.

Hufbauer y Schott (2005: 2) consideran que, durante el primer decenio de vigencia del TLCAN, "los progresos de México no bastaron para solucionar sus problemas de desarrollo a largo plazo, y se situaron muy por debajo de las estimaciones de su posible tasa de crecimiento". Según Blecker (2003), en los diez primeros años de vigencia del TLCAN México no logró en absoluto salvar la diferencia de nivel de desarrollo con respecto a los Estados Unidos y al Canadá. Ramírez (2003) cree que la evolución habida en cuanto a crecimiento del empleo y a salarios reales en el sector manufacturero ha sido, en el mejor de los casos, mediocre y, en el peor, desastroso, en tanto que los indicadores de distribución dejaron que desear durante los años noventa. Centrándose también en las personas, Audley y otros (2003) concluyen que el TLCAN no ha ayudado a la economía mexicana a seguir el ritmo de la creciente demanda de empleo, al tiempo que el aumento de la productividad generado por el TLCAN no se ha traducido en mayores salarios, y el Tratado no ha podido contener el flujo de emigrantes mexicanos que van a los Estados Unidos.

^a Véase el sitio web del Banco Mundial, <http://go.worldbank.org/EJLC6GB370>.

mercados relativas a la eliminación de los aranceles y de las barreras no arancelarias en el comercio de mercancías, y abarca la liberalización del comercio de servicios, incluidos los servicios financieros, así como otros asuntos concernientes a la reglamentación. A diferencia de otros acuerdos regionales, el TLCAN no prevé una mayor integración económica o cooperación en esferas tales como las infraestructuras, las finanzas o el desarrollo social una vez que las Partes en el Tratado hayan eliminado entre ellos las barreras al comercio y a la inversión²⁹.

La estructura institucional del TLCAN no incluye ningún elemento supranacional. La institución central es la Comisión de Libre Comercio, compuesta por los tres ministros que se ocupan del comercio internacional en los tres Estados Partes. Esa Comisión vela por la aplicación del Tratado, supervisa su ulterior elaboración, resuelve diferencias de interpretación y vigila la labor de varios comités y grupos de trabajo. La Secretaría del TLCAN administra los mecanismos establecidos para la resolución de diferencias comerciales entre las ramas de

actividad nacionales o los gobiernos. Dado que los tres países han conservado sus leyes de defensa comercial, el mecanismo de solución de diferencias comerciales es el principal instrumento institucional del TLCAN (Raynauld, 2007)³⁰.

Los aspectos del Tratado relacionados con el comercio y la inversión se complementan con acuerdos conexos en materia de trabajo y de cooperación medioambiental, a fin de promover un comportamiento más ecológico y mejores condiciones de trabajo en América del Norte.

Sin embargo, por diversos motivos, para que esos acuerdos conexos (y las instituciones relacionadas con ellos) afronten con mayor eficacia los desafíos medioambientales y laborales dimanantes del aumento del comercio, es preciso mejorarlos³¹. Dentro del TLCAN, predomina la cooperación bilateral entre los Estados Unidos y los otros dos países Partes (Pastor, 2004). Ejemplo de este tipo de cooperación es el Banco de Desarrollo de América del Norte, que se ocupa de las cuestiones relacionadas con el medio ambiente en la región de la frontera entre los Estados Unidos y México. Sin embargo, también hay ejemplos de cooperación trilateral, como el Comité para el Comercio del Acero de América del Norte, en el que se reúnen funcionarios de los tres países y representantes de los productores de acero para tratar de solucionar problemas comerciales graves en los mercados mundiales del acero.

La mayoría de los aranceles se eliminaron durante los diez primeros años de vigencia del Tratado, excepto en el caso de algunos productos sensibles, en su mayoría agrícolas, para cuya eliminación paulatina se acordaron amplios plazos, de hasta 15 años. La fuerte dependencia de México con respecto al mercado de los Estados Unidos menoscaba su capacidad para utilizar los aranceles como instrumento de integración comercial estratégica (*TDR 2006*: xi). El Tratado se basa en la plena reciprocidad, lo que significa que no tiene en cuenta las grandes asimetrías existentes entre las economías de los Estados Partes,

excepto en lo que respecta a la concesión de plazos de transición más largos para productos sensibles de México y a la exclusión de algunos sectores estratégicos, como la energía.

Ade más, dado que, en principio, los aranceles mexicanos eran mucho más elevados que los de los demás países Partes en el TLCAN, México tuvo que hacer mayores concesiones arancelarias. Por otro lado, el Tratado no impone ninguna restricción con respecto a la utilización de subvenciones agrícolas, muy frecuentes en los Estados Unidos, donde

representan el 37% del valor total de la producción agrícola (*United States Congressional Budget Office*, 2006). También son parte importante del Tratado las normas de origen restrictivas que se aplican para determinar qué mercancías tienen derecho a trato preferencial en el marco del TLCAN. Anson y otros (2005) observan que el costo que ocasiona el cumplimiento de esas normas de origen ha hecho que disminuyan los beneficios que México podría haber obtenido del acceso preferencial al mercado. Cadot y otros (2005) llegan a una conclusión similar en su estudio sobre el sector de los textiles en el contexto del TLCAN, y señalan que apenas ha mejorado el acceso de los exportadores mexicanos al mercado.

El TLCAN incluye amplias disposiciones sobre el comercio transfronterizo de servicios, con capítulos específicos sobre los servicios financieros y las telecomunicaciones. La liberalización de los

servicios se regula mediante un enfoque de lista negativa, más amplio que la lista positiva del Acuerdo General de la OMC sobre el Comercio de Servicios (AGCS). En consecuencia, muchos servicios esenciales, como los financieros, podrían ser controlados por intereses extranjeros, lo que entraña el riesgo de que no se gestionen de acuerdo con las prioridades de desarrollo del país. El TLCAN

también facilita el movimiento transfronterizo temporal de ciertas categorías de personas, en particular las personas en visita de negocios, la mano de obra calificada de determinadas profesiones, los empleados trasladados dentro de una misma empresa, y los

En el TLCAN, la liberalización es uno de los principales objetivos, y no un instrumento para mejorar el crecimiento y el desarrollo o para hacer que converjan los ingresos.

El TLCAN contiene normas sobre una integración más "profunda" en esferas tales como la inversión, los derechos de propiedad intelectual, la contratación del sector público y la política en materia de competencia.

comerciantes e inversores (UNCTAD, 2007b); los trabajadores poco calificados que tienden a emigrar de México a los otros países Partes en el TLCAN están excluidos de esta liberalización de los movimientos transfronterizos.

Además, en el TLCAN se prevé una integración más "profunda" en esferas como la inversión, los derechos de propiedad intelectual, la contratación del sector público y la política en materia de competencia, a la mayoría de las cuales se suele denominar medidas "OMC plus" o "transfronterizas". Es posible que la reglamentación de esos sectores restrinja la flexibilidad de que disponen los dirigentes políticos para poner en práctica políticas proactivas destinadas a la creación de capacidades productivas y al mejoramiento tecnológico. Esas políticas fueron cruciales en las primeras fases del desarrollo de los que hoy son los países más avanzados, así como en el exitoso proceso de convergencia económica de algunos países asiáticos³².

El TLCAN incluye disposiciones sobre la liberalización de la IED y la protección de los inversores extranjeros son más restrictivas que las que se han negociado, o se están negociando, en el plano multilateral. Esas disposiciones abarcan todas las medidas que regulan la IED, y no sólo las que se considera que están "relacionadas con el comercio" y se rigen por el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio de la OMC. Al igual que ocurre con los servicios, el alcance está determinado por una lista negativa, que incluye sectores estratégicos como el de la energía. Los inversores extranjeros de los Estados Unidos y del Canadá reciben en México el trato nacional y de la nación más favorecida. En el Tratado también se incluyen derechos "previos al establecimiento", la prohibición de una amplia serie de prescripciones en materia de resultados, una amplia definición de la expropiación, y un mecanismo de solución de diferencias que también se ocupa de las diferencias entre los inversores y el Estado. Por tanto, se impide a México utilizar la mayoría de las medidas de inversión que podrían contribuir a la creación de vínculos entre los inversores de otros países Partes en el TLCAN y los productores nacionales. Esas medidas podrían favorecer a estos últimos al tiempo que harían que aumentase el valor añadido interno, creando así ingresos nacionales adicionales y empleo, así

como promoviendo la transferencia de tecnología. Además, la amplia definición de inversión que figura en el TLCAN, en particular las inversiones de cartera, junto con la libre transferencia de fondos, dejan una libertad prácticamente total para la movilidad del capital³³.

Las normas del TLCAN sobre los derechos de propiedad intelectual son también más estrictas que las del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC) de la OMC, que ya es bastante restrictivo³⁴. Sin embargo, como el

TLCAN es anterior al Acuerdo sobre los ADPIC y se utilizó como modelo para reglamentar la propiedad intelectual, las diferencias entre las normas del TLCAN y las del Acuerdo sobre los ADPIC son menores que las relativas a la inversión³⁵. Las disposiciones del TLCAN son mu-

cho más restrictivas para México que para los Estados Unidos: limitan su acceso a la tecnología, a los conocimientos y a los medicamentos y, en consecuencia, reducen las posibilidades de aprendizaje y de progreso tecnológico mediante la imitación. Además, la disciplina fiscal impuesta por las autoridades de México ha restringido los recursos disponibles para la inversión pública en investigación y desarrollo y las actividades innovadoras. Según la UNESCO (2005), los gastos brutos de México en investigación y desarrollo, como porcentaje del PIB, fueron del 0,4% en 2000, cifra inferior a la media del 0,6% de América Latina y el Caribe, y muy inferior al 1,8% del Canadá y al 2,8% de los Estados Unidos.

Con arreglo a los mismos principios generales del trato nacional y de la no discriminación, la liberalización de la contratación del sector público significa que las empresas de otros países Partes en el TLCAN tienen el mismo acceso a los contratos públicos que las empresas nacionales. Por tanto, el Gobierno mexicano ya no puede valerse de ese instrumento para promover el desarrollo de las empresas nacionales.

En consecuencia, el TLCAN deja a México poco margen para utilizar la política industrial como instrumento de desarrollo. Desde mediados de los años noventa, México ha aprobado planes a medio y largo plazo para el desarrollo de su sector industrial

El TLCAN deja a México poco margen para utilizar la política industrial como instrumento de desarrollo.

(TDR 2006: 182 a 186), pero el principal instrumento de la política industrial han sido las exenciones fiscales concedidas a los productos importados destinados a la reexportación (Moreno-Brid, Rivas Valdivia y Santamaría, 2005). Otros instrumentos, como las subvenciones a la exportación, los programas de protección del comercio o las prescripciones en materia de resultados, se han prohibido. México conserva el derecho a otorgar subvenciones para el desarrollo de la ciencia y la tecnología y del capital humano, pero, como se ha señalado más arriba, la disciplina fiscal impone restricciones. En cuanto a la política industrial, el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) tenía como uno de sus objetivos centrales la promoción del valor añadido interno y el fortalecimiento de los vínculos entre las cadenas de producción locales. En ese plan se reconoció la destacada función del Estado en la promoción de la competitividad internacional, así como la necesidad de formular políticas específicas para cada sector. El objetivo era concebir programas sectoriales específicos en varios sectores, pero a finales de 2006 sólo se habían iniciado cuatro de esos programas: para la electrónica, los programas informáticos, el cuero y el calzado, y los textiles. En noviembre de 2006, se empezó a aplicar un nuevo programa para la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX), con el fin de fomentar esas ramas de actividad. Con él se simplificaron los procedimientos para que las empresas exportadoras solicitaran acogerse al Programa de Importación Temporal para producir Artículos de Exportación (PITEX), se redujo el plazo de espera para la devolución del impuesto sobre el valor añadido (IVA), y se hizo posible que las empresas exportadoras de servicios gozaran de las mismas prestaciones que los exportadores de manufacturas en el marco del PITEX. Sin embargo, el cambio de orientación de la política industrial, que ha pasado de políticas horizontales a medidas más específicas para cada sector, ha sido hasta ahora más teórico que real, a causa de la escasez de fondos presupuestarios y los importantes retrasos en la aplicación (Moreno-Brid, 2007). Peres (2005) señala que las medidas sectoriales se han centrado principalmente en apoyar y ampliar los sectores ya existentes, en vez de promover el cambio estructural fomentando actividades nuevas e innova-

doras con mayor potencial para generar valor añadido interno.

3. La expansión del comercio y las relaciones financieras intrarregionales

Desde la entrada en vigor del TLCAN, han aumentado notablemente el comercio intrarregional y las corrientes de IED, especialmente en el caso de México. La media no ponderada que las exportaciones intrarregionales realizadas en el marco del TLCAN representaron dentro del total de las exportaciones aumentó del 63,5% en 1990-1994 al 70,2% en 2002-2006, mientras que la proporción representada por las importaciones intrarregionales dentro del total de las importaciones disminuyó del 54,4 al 50,3% en el mismo período (cuadro 3.2). El porcentaje representado por las exportaciones intrarregionales dentro del total de las exportaciones se elevó considerablemente en los tres Estados Partes. La proporción de las importaciones intrarregionales dentro del total de las importaciones aumentó en el caso de los Estados Unidos, pero disminuyó en el Canadá y en México. En el cuadro 3.2 se observa también que el comercio intrarregional es mucho más importante para el Canadá y México que para los Estados Unidos. En el caso de México, el porcentaje que las exportaciones destinadas a los Estados Unidos representaron dentro del total de sus exportaciones aumentó de una media anual de alrededor del 62% en los años ochenta a cerca del 80% en 1990-1995 y al 86% en 2001-2006 (IMF, base de datos *Direction of Trade Statistics*), convirtiendo a México en el país en desarrollo que tiene la mayor concentración de exportaciones a un mismo destino y que ha experimentado el mayor incremento de oportunidades para la exportación resultantes del crecimiento de la demanda mundial de importaciones (TDR 2006: cuadros 3.2 y 3.5)³⁶. La mayor integración de México con la economía de los Estados Unidos desde comienzos de los años noventa ha conducido a una convergencia de los ciclos económicos de ambos países, lo que entraña una mayor dependencia de la economía de México con respecto al comportamiento de la economía de los Estados Unidos.

Cuadro 3.2**COMERCIO INTRARREGIONAL DE LOS PAÍSES MIEMBROS DEL TLCAN, 1990-1994 Y 2002-2006***(En porcentaje anual medio)*

	Exportaciones		Importaciones	
	1990-1994	2002-2006	1990-1994	2002-2006
Canadá	79,0	85,9	65,7	62,7
México	81,9	88,2	72,5	60,6
Estados Unidos	29,6	36,5	25,1	27,6
TLCAN ^a	63,5	70,2	54,4	50,3

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en la base de datos del FMI, *Direction of Trade Statistics*.

a Media no ponderada.

Las exportaciones totales de México aumentaron rápidamente, creciendo a una tasa media del 11,3% en 1994-2006, frente al 7,1% registrado entre 1981 y 1993. El porcentaje correspondiente a México dentro del comercio mundial total aumentó del 1,4% en 1994 al 2,6% en 2000, pero después disminuyó al 2,1% en 2006 (base de datos del *Manual de Estadísticas* de la UNCTAD). Las importaciones crecieron tasas similares, y para 2006 ya habían aumentado a más del triple de su valor de 1994. Esto se debe principalmente a la creciente dependencia estructural de la economía mexicana con respecto a las importaciones (Moreno-Brid, Rivas Valdivia y Santamaría, 2005), en parte a causa del elevado contenido de importaciones que tienen las exportaciones de México, especialmente en el sector de las maquiladoras³⁷.

Por consiguiente, en general, la balanza comercial de México ha sido deficitaria desde 1994, excepto durante el período comprendido entre 1995 y 1997 (es decir, tras la crisis financiera del tequila y bajo la influencia de una acentuada devaluación de la moneda) (gráfico 3.2). En cambio, México ha registrado un creciente superávit comercial con los Estados Unidos, lo que es primordialmente reflejo del gran déficit comercial de ese país. Sin embargo, ese superávit no basta para compensar el déficit comercial general de México con el resto del mundo. México también ha registrado un déficit en cuenta corriente durante todos los años que lleva vigente el TLCAN. De hecho, a principios del primer decenio del siglo XXI, el déficit en cuenta corriente se acercó a los niveles registrados en el período anterior a

la devaluación del peso de 1994, pero posteriormente ese déficit disminuyó.

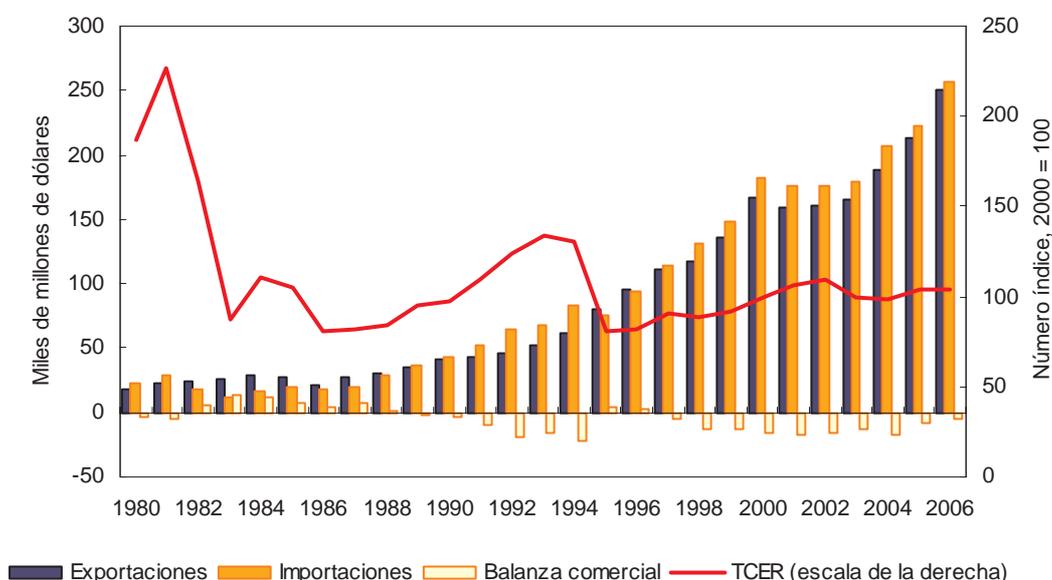
La composición de las exportaciones mexicanas ha cambiado radicalmente desde los años ochenta. Al inicio de ese decenio, en un período en que los precios del petróleo eran relativamente elevados, este producto básico representaba aproximadamente el 60% de las exportaciones totales de México. Hacia finales de los años noventa, el porcentaje correspondiente al petróleo disminuyó hasta situarse en el 10%, y desde ese momento ha ido aumentando ligeramente a causa de la nueva subida de los precios del petróleo. También se ha registrado una considerable disminución de la proporción que los productos agrícolas representan dentro del total de las exportaciones. Por otra parte, el porcentaje representado por los productos manufacturados dentro del total de las exportaciones aumentó de alrededor de un 30% a principios de los años ochenta a cerca de un 90% a finales de los años noventa, aunque posteriormente disminuyó para situarse en torno al 80% en 2005 y 2006 (gráfico 3.3). Sin embargo, esto no es característico de sólo el período de vigencia del TLCAN, pues incluso antes de la entrada en vigor de éste, entre 1981 y 1993, ya habían crecido rápidamente las exportaciones de manufacturas. Además, las importaciones mexicanas de manufacturas han crecido constantemente con igual rapidez que sus exportaciones (gráfico 3.4).

Entre los países en desarrollo, México es uno de los principales exportadores de productos manufacturados, como textiles y vestido, automóviles y piezas de automóviles, y productos eléctricos y electrónicos³⁸, que han sido muy importantes en las redes internacionales de producción. En el sector de los textiles y el vestido, intensivo en mano de obra, el creciente comercio bilateral entre México y los Estados Unidos tras la creación del Área de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN) fue una muestra de la regionalización del comercio; las reglamentaciones establecidas en el marco del TLCAN han favorecido una transición continua como resultado de la cual se ha pasado del montaje a una producción más completa en México. Además, las normas de origen del TLCAN ofrecieron una ventaja, ya que los insumos mexicanos en los productos destinados a la exportación cuentan como insumos norteamericanos y no se gravan en la frontera de los Estados Unidos. Se ha llegado a una situación similar en el comercio bilateral de productos electrónicos entre los Estados Unidos y México desde mediados de

Gráfico 3.2

MÉXICO: EXPORTACIONES, IMPORTACIONES, BALANZA COMERCIAL Y TIPO DE CAMBIO EFECTIVO REAL (TCER), 1980-2006

(En miles de millones de dólares y números índice)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en la base de datos del *Manual de Estadísticas* de la UNCTAD y en OCDE, *Factbook 2007*, en línea.

de los años noventa. El TLCAN también imprimió un nuevo impulso a la industria mexicana del automóvil, que se creó en los años sesenta en el contexto de una industrialización basada en la sustitución de importaciones. El TLCAN contribuyó además a profundizar un proceso de reestructuración en lo que respecta a los niveles de productividad y a la orientación de las exportaciones, ya que se concedieron preferencias que beneficiaron a las empresas transnacionales (ETN) de los Estados Unidos e hicieron extensivas las normas de origen regionales a los productores no americanos, en particular los productores de componentes. Por tanto, parece que el auge del comercio bilateral tras el TLCAN ha consolidado la posición de los productores mexicanos como parte del bloque industrial regional. También consolidó un proceso de reestructuración regional debido a que importantes productores de los Estados Unidos ampliaron la participación en la producción mediante la deslocalización de sus plantas de montaje (*TDR 2002*: anexo 3 al capítulo III).

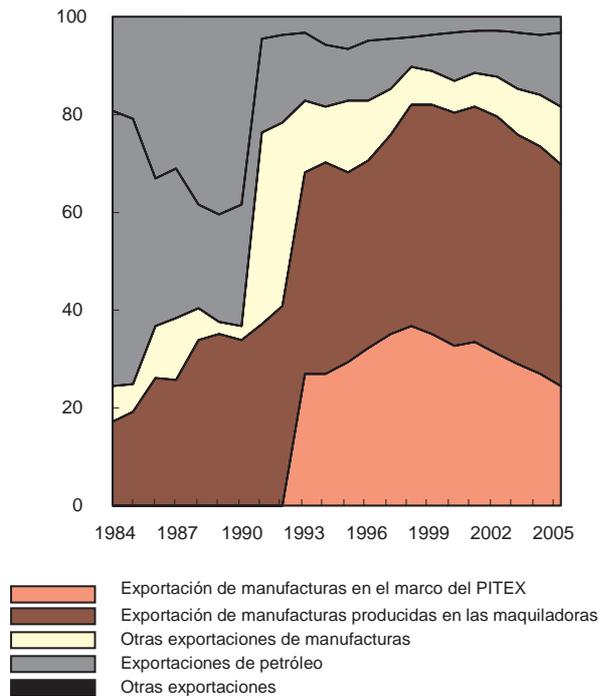
Las exportaciones del sector de las maquiladoras, que crecieron a una tasa media de un 12,6% entre 1994 y 2006, contribuyeron de manera notable al crecimiento medio, de un 11,5%, de las exportaciones de manufacturas del país. Sin embargo, las maquiladoras se limitan a actividades de montaje intensivas en mano de obra, en las que el valor añadido en el país es muy escaso. Las exportaciones de las maquiladoras representaron por término medio un 27% del total de las exportaciones mexicanas, y aproximadamente un 48% de las exportaciones de manufacturas entre 1981 y 1993. Estos porcentajes aumentaron a un 45 y un 52%, respectivamente, en el período posterior, de 1994 a 2006.

En el contexto del auge del comercio de México desde principios de los años noventa, es interesante analizar la composición del comercio de manufacturas según su intensidad de mano de obra calificada y de tecnología. También es importante examinar no sólo los tipos de productos exportados, sino también los procesos que intervienen en las exportaciones: un

Gráfico 3.3

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE MÉXICO, POR TIPOS, 1984-2005

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en Secretaría de Economía, Estadísticas de Comercio Exterior del Sector Manufacturero e Información sobre el PITEX, en www.economia.gob.mx; base de datos del Banco de México, en www.banxico.org.mx; y Capdevielle, 2005.

Nota: Las otras exportaciones incluyen los productos básicos agrícolas y los productos de las industrias de extracción.

elevado contenido de alta tecnología en los productos exportados puede ser resultado de procesos de baja intensidad de tecnología no es intenso. Todas las categorías de manufacturas destinadas a la exportación registraron un rápido crecimiento entre 1994 y 2005. Sin embargo, en ese mismo período apenas cambió su composición en lo que se refiere a la intensidad de mano de obra calificada y de tecnología. Las manufacturas de alta y mediana intensidad de mano de obra calificada y de tecnología representaron más de la mitad de las exportaciones de manufacturas, mientras que las manufacturas de baja intensidad de mano de obra calificada y de tecnología e intensivas en mano de obra y en recursos represen-

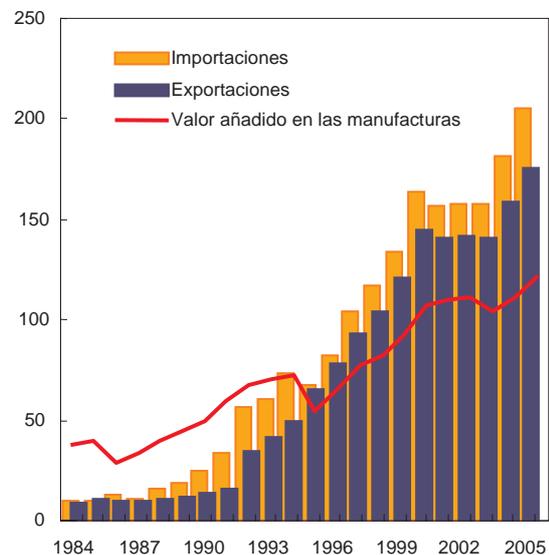
taron sólo alrededor de un 17% del total de las exportaciones de manufacturas (gráfico 3.5). No obstante, a pesar de que una proporción considerable de las exportaciones de México están clasificadas como productos de gran intensidad de mano de obra calificada y de tecnología, las empresas mexicanas han intervenido principalmente en las fases, de baja intensidad de mano de obra calificada, de montaje de esos artículos (TDR 2002: v, 53). El contenido de tecnología de las exportaciones de México puede ser alto, pero esto no implica necesariamente que haya insumos de alta tecnología generados en el país.

En comparación con las exportaciones, las importaciones de manufacturas, que también aumentaron

Gráfico 3.4

MÉXICO: COMERCIO DE MANUFACTURAS Y VALOR AÑADIDO EN LAS MANUFACTURAS, 1984-2005

(En miles de millones de dólares)



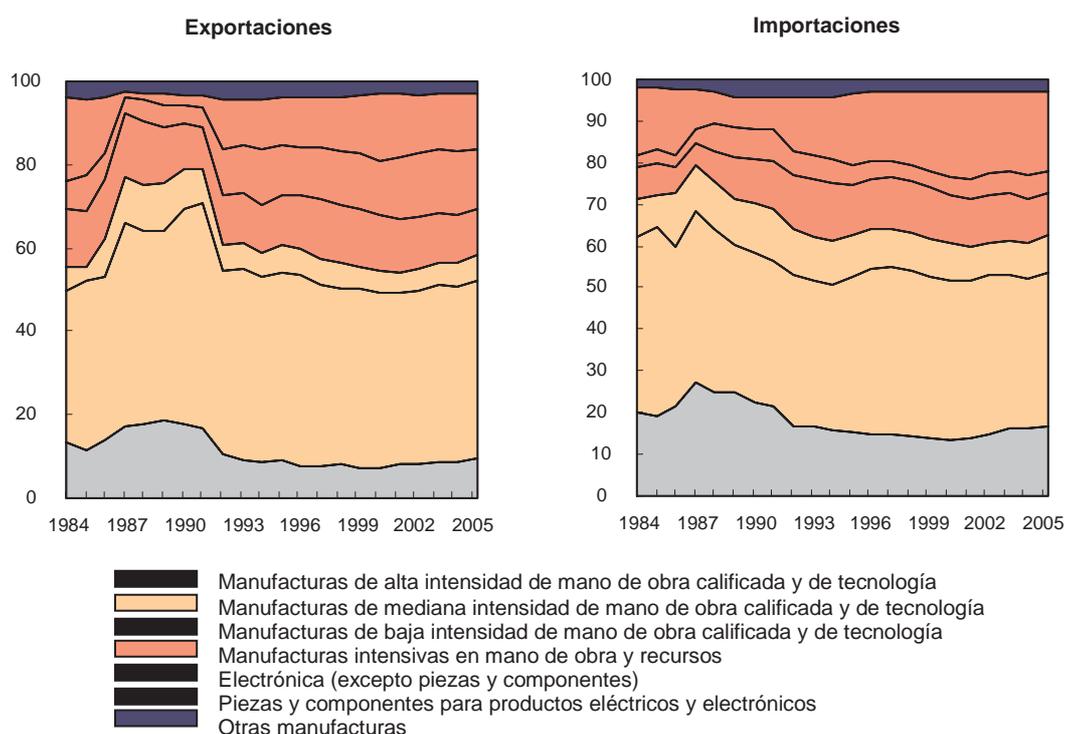
Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en la base de datos del *Manual de Estadísticas* de la UNCTAD y en la base de datos sobre estadística del comercio de productos (COMTRADE) de las Naciones Unidas.

Nota: Para asegurar la comparabilidad de los datos, la definición de manufacturas se ajusta a la clasificación de estadísticas industriales de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU). Por tanto, incluye los productos primarios transformados además de las manufacturas, tal como se definen en las estadísticas del comercio.

Gráfico 3.5

COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES MEXICANAS DE MANUFACTURAS, POR GRANDES CATEGORÍAS DE PRODUCTOS, 1984-2005

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en COMTRADE.

Nota: Para conocer la composición de las categorías de productos, véanse las notas del capítulo IV.

rápida, presentaron una mayor proporción de productos de gran intensidad de mano de obra calificada y de tecnología, así como piezas y componentes electrónicos, dentro del total de las manufacturas importadas. Los datos revelan también la creciente importancia de los productos intermedios en las importaciones. Buena parte de esto guarda relación con el creciente peso que en la producción de manufacturas tienen las maquiladoras, que utilizan sólo un 2%, aproximadamente, de insumos de origen nacional (Pacheco-López, 2005) y no tienen fuertes vínculos con el resto de la economía. Las exportaciones de las maquiladoras, junto con las del programa PITEEX (programa de montaje que tiene características similares a las maquiladoras en lo que respecta a su elevado contenido de importaciones) alcanzaron, por término medio, alrededor del 90% del total de las exportaciones de manufacturas entre 2000 y 2005

(gráfico 3.3). Por tanto, aunque desde los años ochenta se han diversificado las exportaciones de México, reduciéndose la proporción correspondiente a los productos básicos dentro del total de las exportaciones, la especialización del comercio en las manufacturas se centra principalmente en procesos intensivos en mano de obra. La liberalización del comercio y el TLCAN han mantenido la ventaja comparativa estacionaria de México en lo que respecta a la mano de obra de bajo costo. Sin embargo, Palma (2005) subraya el potencial de las exportaciones de manufacturas que no proceden de las maquiladoras para contribuir a un crecimiento convergente mediante las ventajas comparativas y la mejora tecnológica adquiridas.

La sostenibilidad del crecimiento de las exportaciones de México, que dependen enormemente

de la oferta de mano de obra barata y poco calificada, se enfrenta a la creciente competencia de exportadores más baratos de Asia, especialmente China desde que se adhirió a la OMC en 2001. Además, la concesión de preferencias comerciales por los Estados Unidos a otros países en desarrollo mediante acuerdos bilaterales y regionales puede reducir considerablemente cualquier ventaja que tenga México por preceder a los demás como resultado de ser Parte en el TLCAN. La mayor competencia mundial se refleja ya en el menor dinamismo de algunos importantes productos de exportación de México en el siglo XXI. De hecho, la proporción de las exportaciones de manufacturas de México dentro de las exportaciones mundiales, si bien aumentó de un 1,4% en 1994 a un 2,7% en 2000 y 2001, disminuyó posteriormente a un 2,1% en 2005 (cuadro 3.3). En el *TDR 2005* (cuadro 2.10) se mostró, por ejemplo, cómo la proporción de las prendas de vestir importadas de México por los Estados Unidos se elevó considerablemente hasta 1999, pero bajó con posterioridad.

México se ha beneficiado también de un pronunciado aumento de las entradas de IED desde 1994, en un contexto de expansión generalizada de las corrientes de IED hacia los países en desarrollo. Aunque las corrientes de IED destinadas a México han registrado una considerable volatilidad relacionada con diversos acontecimientos ocurridos en la economía mundial, como la crisis financiera asiática o la ralentización de la economía de los Estados Unidos al inicio de la primera década del siglo XXI, la tendencia general ha sido positiva. Por término medio, entre 1990 y 1994 las entradas de IED en México fueron del orden de 5.000 millones de dólares, y aumentaron a alrededor de 19.000 millones de dólares en 2000-2004³⁹. El volumen de la IED como porcentaje del PIB aumentó de un 8,5% en 1990 a un 27,3% en 2005, año en el que México ocupó el cuarto lugar entre los países en desarrollo como receptor de IED, y el tercero por el monto acumulado de la IED (UNCTAD, base de datos del *World Investment Report*). Los Estados Unidos han sido la principal fuente de la IED destinada a México, y su parte dentro del total de las entradas de IED de

México aumentó del 47% en 1994 al 64% en 2006. Durante ese período, por término medio, el 54% de las inversiones extranjeras fueron al sector manufacturero. En cambio, desde finales de los años noventa, ha cobrado más importancia la IED en servicios, especialmente en servicios financieros (Secretaría de Economía, Estadísticas sobre la IED).

La especialización del comercio mexicano en las manufacturas sigue estando centrada en procesos de gran intensidad de mano de obra.

Las entradas de IED en México han sido motivadas por los bajos costos de la mano de obra y por su situación geográfica como plataforma de exportación a los

Estados Unidos. México se ha convertido en uno de los principales agentes en el contexto de las redes internacionales de producción que abastecen los mercados mundiales y regionales, principalmente el de los Estados Unidos. Al fragmentarse mundialmente la producción, México está importando cada vez más piezas y componentes para su montaje y reexportación a los Estados Unidos. Por tanto, una parte considerable del valor añadido de esos productos va a las entidades extranjeras que poseen el capital, los conocimientos especializados y la capacidad de gestión. El TLCAN ha fomentado este proceso mediante el acceso preferencial al mercado concedido a los productos resultantes de las operaciones de montaje mexicanas de ETN del Canadá y de los Estados Unidos, así como a productos que contienen insumos procedentes de esos países. También se ha contribuido a ese proceso con incentivos fiscales y de otra índole ofrecidos para atraer IED con la esperanza de que las ETN generasen beneficios indirectos relacionados con la tecnología y los conocimientos a los productores nacionales. Sin embargo, el problema de ese tipo de IED motivado por el deseo de aumentar la eficiencia es que no ha logrado generar fuertes vínculos con la economía interna de México, ya que raras veces ha trascendido de las actividades de montaje⁴⁰. Según algunos observadores, esto ha generado una economía dual, en la que un número relativamente pequeño de empresas del sector orientado a la exportación se benefician de esta inversión, especialmente en el Norte del país, mientras que el resto de la economía va a la zaga (Moreno-Brid, Rivas Valdivia y Santamaría, 2005; Pacheco-López, 2005)⁴¹.

Cuadro 3.3

MÉXICO: INDICADORES DE RESULTADOS RELACIONADOS CON EL TLCAN

(En porcentaje)

	1990	1994	2001	2005/06
Exportaciones de manufacturas como porcentaje de las exportaciones mundiales de manufacturas	0,5	1,4	2,7	2,1
Valor añadido manufacturero como porcentaje del valor añadido manufacturero mundial	1,1	1,4	2,0	1,7
Total de las exportaciones de manufacturas como porcentaje del PIB	5,2	11,8	22,6	22,9
Exportaciones de manufacturas al TLCAN como porcentaje del PIB	4,0	10,6	20,8	20,5
Valor añadido manufacturero como porcentaje del PIB	20,6	18,2	19,2	17,5
Monto acumulado de entradas de IED como porcentaje del PIB	8,5	7,9	22,6	27,3
PIB por habitante como porcentaje del PIB por habitante de los Estados Unidos (paridad de poder adquisitivo)	26,9	27,1	26,1	24,4
Relación de la formación bruta de capital fijo con el PIB	17,9	19,4	20,0	19,3
Inflación	29,9	7,1	4,4	4,1
Salario nominal de México como porcentaje del salario nominal de los Estados Unidos (en las manufacturas)	..	17,5	16,9	17,3

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en la base de datos del *Manual de Estadísticas* de la UNCTAD; COM-TRADE; Banco Mundial, base de datos de Indicadores del desarrollo mundial; UNCTAD, base de datos del *World Investment Report*; y base de datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Nota: Para garantizar la comparabilidad de los datos, la definición de las manufacturas en los datos sobre el comercio se basa en la clasificación de las estadísticas industriales de la CIIU. Por lo tanto, incluye los productos primarios elaborados, además de las manufacturas, con arreglo a la definición empleada en las estadísticas comerciales.

4. Desempeño económico y social de México tras la entrada en vigor del TLCAN

El fuerte crecimiento de las exportaciones de México y las entradas de IED en el marco del TLCAN no se han traducido en un progreso económico y social de importancia similar. De hecho, los resultados del TLCAN han sido decepcionantes en lo que respecta a variables macroeconómicas e indicadores sociales clave.

La proporción correspondiente a México dentro de las exportaciones mundiales de manufacturas casi se duplicó entre 1994 y 2001, para disminuir a continuación, mientras que su participación en el valor añadido manufacturero mundial registró un crecimiento mucho menor (cuadro 3.3). Además, la proporción representada por las exportaciones de manufacturas en el PIB de México aumentó considerablemente durante los años noventa como consecuencia de una mayor participación en las redes internacionales de producción, aunque disminuyó la parte correspondiente al valor añadido manufacturero en el PIB. Ambos porcentajes han venido registrando una tendencia a la baja desde el comienzo del

nuevo milenio. En el cuadro 3.4 se observa cómo las exportaciones e importaciones de manufacturas de México han venido superando de forma considerable el valor añadido manufacturero desde 1994, aunque anteriormente sucediera lo contrario. Además, el valor añadido ha crecido poco en comparación con el auge de las importaciones y exportaciones de manufacturas, lo que ha llevado a la disminución del porcentaje de valor añadido en las exportaciones⁴².

Desde que el TLCAN entró en vigor, el PIB de México ha crecido de manera inestable, siguiendo de cerca el ciclo económico de los Estados Unidos. Sin embargo, con una perspectiva a medio plazo, la entrada en vigor del TLCAN no hizo que mejorase la tendencia de crecimiento de México, ni ayudó a reducir la diferencia entre el PIB por habitante de México y el de los demás países Partes. En cuanto al crecimiento, la tasa media de crecimiento del PIB de México tras la puesta en marcha del TLCAN, tasa que fue del 3,6% en 1994-2000, fue ligeramente inferior a la registrada en 1989-1993, aunque fue superior a la del resto de América Latina y el Caribe. Posteriormente, en 2001-2006 disminuyó a una media del 2,3% anual, casi un punto porcentual menos que la del resto de la región (cuadro 3.1). La diferencia de ingresos con respecto a los Estados Uni-

dos, que había aumentado espectacularmente durante la "década perdida" de los ochenta, siguió creciendo después de 1994: en 1982, el PIB por habitante de México en paridad de poder adquisitivo equivalía al 38,4% del de los Estados Unidos, proporción que disminuyó al 27,1% en 1994 y al 24,4% en 2005 (cuadro 3.3).

El porcentaje del PIB de México correspondiente a las exportaciones, en dólares corrientes, subió del 17% en 1994 al 30% en 1995, en gran parte a causa de la devaluación del peso, y se ha mantenido en torno a ese nivel desde entonces. Sin embargo, el porcentaje correspondiente a las importaciones dentro del PIB creció a un ritmo similar, pasando del 21,7% en 1994 al 31,6% en 2005. En consecuencia, la contribución de las exportaciones netas al crecimiento del PIB real ha sido muy escasa (1% entre 1994 y 2005). En cambio, el consumo privado contribuyó en cerca de las tres cuartas partes al crecimiento del PIB real entre 1994 y 2005. Análogamente, la contribución de las inversiones (alrededor del 18%) al crecimiento del PIB real, aunque todavía bajo, ha sido superior al de las exportaciones netas (ECLAC, 2006a). Por tanto, a pesar del espectacular crecimiento de las exportaciones, no puede llegarse a la conclusión de que México haya registrado un crecimiento inducido por las exportaciones.

Como ya se ha mencionado, las entradas de IED como porcentaje del PIB son, por término medio, mayores que las registradas antes de la entrada en vigor del TLCAN. Sin embargo, esto no se ha traducido en un incremento del porcentaje correspondiente a la formación bruta de capital fijo en el PIB, que ha seguido estando en torno a un 20% (cuadro 3.3). Este nivel está muy por debajo del 25% que, según se considera en general, es necesario para recuperar el retraso de forma sostenida en un país en desarrollo de renta media como México (*TDR 2003*: 61). Así pues, queda aún por crear un nexo dinámico entre el crecimiento de las exportaciones, de la inversión interna, y de los ingresos que permita a México acortar rápidamente la diferencia entre sus ingresos y los de las demás Partes en el TLCAN, más desarrolladas.

El fuerte crecimiento de las exportaciones de México y de las entradas de IED en el marco del TLCAN no se ha traducido en un progreso económico y social igualmente fuerte.

No hay signos de un cambio acelerado en la estructura de producción de la economía mexicana desde principios de los años noventa⁴³. La parte correspondiente al valor añadido industrial dentro del PIB continuó siendo prácticamente igual entre 1994 y 2005, mientras que la de los servicios aumentó ligeramente a expensas de la agricultura (base de datos del *Manual de Estadísticas* de la UNCTAD). En sus actividades industriales, se registró un cierto aumento de la parte correspondiente a la producción intensiva en tecnología, que pasó del 32,5% en 1994 al 37,3% en 2003. Esto estuvo probablemente relacionado con el aumento de las actividades en la industria del automóvil tras la conclusión del TLCAN. Sin embargo, las manufacturas intensivas en recursos han seguido teniendo el porcentaje más grande de la actividad industrial del país, aun cuando disminuyó de un 47,2% en 1994 a un 45,4% en 2003. El porcentaje de las manufacturas intensivas en capital también cayó de un 20,2% a un 17,4% en el mismo período (*TDR 2006*, gráfico 5.2).

En algunos otros sectores, la liberalización del comercio y de los servicios en el marco del TLCAN ha tenido graves consecuencias negativas. En la agricultura, los productores de maíz, uno de los principales cultivos de alimentos básicos de México, se han visto perjudicados por el aumento de las importaciones procedentes de los Estados Unidos. Los precios del maíz bajaron porque el mercado de México se vio inundado por las importaciones de maíz más barato producido con mayor eficacia y fuertemente subvencionado. Los agricultores más pequeños y más pobres, incapaces de competir, son los que más han sufrido. El aumento de las exportaciones de algunos productos agrícolas, principalmente frutas y hortalizas, no ha sido lo suficientemente fuerte como para compensar la sustitución de productos agrícolas nacionales por otros importados (Khor, 2007b). Según Zahniser (2007), las exportaciones de granos, piensos y semillas oleaginosas de los Estados Unidos a México casi se triplicaron entre 1991-1993 y 2003-2005, al tiempo que sus exportaciones de animales y de productos de origen animal se duplicaron, y que las exportaciones de maíz se multiplicaron por seis en el mismo período. Como

resultado de la liberalización de los servicios financieros de México, la participación extranjera en la propiedad del sistema bancario había aumentado a alrededor del 80% hacia finales de 2005 (IMF, 2006). Hasta el momento, la reestructuración del sistema bancario no ha hecho que mejore el acceso al crédito: de hecho, el crédito bancario al sector privado como proporción del PIB disminuyó de un 32,2% en 1994 a un 16,7% en 2006 (IMF, base de datos de *International Financial Statistics*)⁴⁴.

La crisis bancaria y de la balanza de pagos registrada poco después de la entrada en vigor del TLCAN influyó sobremanera en buena parte de la situación macroeconómica posterior. La inflación aumentó a más del 50% en 1995 y el tipo de cambio efectivo real se depreció notablemente. La política macroeconómica consiguió reducir la inflación sin introducir nuevas terapias de choque. Desde 2001, la tasa de inflación se ha mantenido por debajo del nivel de antes de la crisis, y ha seguido disminuyendo hasta situarse en un 4,1% en 2006 (base de datos del INEGI), ya que el Banco de México ha tratado tenazmente de alcanzar su objetivo en materia de inflación mediante estrictas políticas monetarias. Entre tanto, el tipo de cambio efectivo real ha tendido a apreciarse, especialmente entre 1995 y 2002, aunque sigue por debajo del nivel de antes de la crisis (gráfico 3.2). La relativa fortaleza del peso ha contribuido a la erosión de las ventajas que ofrece el TLCAN a las industrias exportadoras y ha reducido la competitividad de las exportaciones de México frente a las de otros países en desarrollo. Los exportadores mexicanos que no están integrados en redes internacionales de producción son los más afectados, porque, dado el elevado contenido de importaciones en las exportaciones de las ETN, éstas se benefician del acceso a insumos más baratos a causa de la apreciación del tipo de cambio efectivo real.

La creación de empleo es un enorme problema para México, donde cada año se incorporan a la población activa aproximadamente un millón de personas. Hay datos parciales de que el empleo total

ha aumentado a un ritmo rápido⁴⁵, mientras que la tasa de desempleo manifiesto se ha mantenido en un nivel bastante bajo: un 3,5% en 1994 y un 4,0% en el primer trimestre de 2007. Si también se tiene en cuenta el subempleo (es decir, la situación de las personas que trabajan menos de 15 horas por semana), la tasa de desempleo aumenta a un 10% en el primer trimestre de 2007 (base de datos del INEGI y OECD, 2007). Sin embargo, la mayoría de los nuevos empleos se crearon en el sector de los productos no comerciables (3,9%), mientras que el crecimiento del empleo fue relativamente modesto en el sector de los productos comerciables (1,7%). Además, una proporción considerable del empleo se creó en actividades de productividad baja o del sector no estruc-

El aumento del comercio y de las corrientes de IED no debe considerarse como un fin en sí mismo...

... puede llevar a un desarrollo más rápido cuando se combina, en los planos nacional y regional, con políticas que alienten la formación de capital fijo y el mejoramiento tecnológico.

turado, según la clasificación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (ECLAC, 2006b). Según Polaski (2006), desde que el TLCAN entró en vigor, el efecto más espectacular sobre el empleo se ha producido en la agricultura, sector en el que se perdieron

unos dos millones de puestos de trabajo, en parte por el aumento de las importaciones. El porcentaje correspondiente al sector agrícola dentro del empleo total cayó de un 25,7 % en 1993 a un 14,3 % en 2006. Parece que estos puestos fueron absorbidos principalmente por el sector terciario, cuya participación dentro del empleo total registró un aumento del 51 al 60% en ese mismo período. En el sector manufacturero, en ese período se crearon más de 700.000 puestos de trabajo, principalmente en la producción de manufacturas orientadas a la exportación, frente a 130.000 puestos de trabajo perdidos en la producción de manufacturas destinadas al mercado interno, a causa principalmente de la sustitución de insumos que antes se producían localmente por importaciones. La tendencia al alza del empleo en el sector manufacturero se ha invertido desde comienzos de la primera década del siglo XXI.

Si bien el TLCAN puede haber favorecido el aumento de la productividad de la mano de obra, la diferencia existente en ese aspecto con respecto a los Estados Unidos se ha acentuado, y los salarios re-

ales, que se redujeron considerablemente durante la crisis de 1994, no han aumentado de forma paralela⁴⁶. De hecho, el índice de salarios reales sigue por debajo del nivel de 1994. Desde la entrada en vigor del TLCAN, México ha avanzado en la reducción de la pobreza, pero la desigualdad de los ingresos sigue siendo grande. El porcentaje de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza disminuyó de un 45,1% en 1994 a un 35,5% en 2005⁴⁷, y la relación entre los ingresos medios del 10% más rico de la población y del 40% más pobre disminuyó ligeramente, pasando de un 17,3 a un 16,7% (ECLAC, 2006b). Por otra parte, como el TLCAN ha favorecido el crecimiento, especialmente en las zonas septentrionales de México, mediante la expansión de las exportaciones y el aumento de la IED, han aumentado las disparidades regionales. Por ejemplo, en 1993 el PIB por habitante del Estado más pobre, Oaxaca, era un 18,4% del PIB por habitante del estado más rico, el Distrito Federal, en comparación con la cifra de sólo un 16,2% en 2002 (Escobar-Gamboa, 2006)⁴⁸.

Tal vez el mayor desengaño con respecto al TLCAN haya sido que no ha logrado poner fin a la emigración de México hacia los Estados Unidos, especialmente la emigración ilegal, que entraña altos costos sociales. Las perspectivas de nivel de vida y las oportunidades de empleo de los mexicanos no han mejorado considerablemente, y las diferencias de salarios con respecto a los Estados Unidos no han disminuido, por lo que sigue habiendo muchos incentivos para emigrar. De hecho, la salida de migrantes de México hacia los Estados Unidos se aceleró en los años noventa. El número de mexicanos que han obtenido la residencia permanente en los Estados Unidos casi se triplicó en comparación con los años ochenta, y el porcentaje que los mexicanos representan dentro de la población empleada en los Estados Unidos aumentó de un 3,1% en 1995 a un 4,8% en 2005. Además, sigue habiendo mucha inmigración no autorizada, y el número de mexicanos que viven en los Estados Unidos sin un permiso de residencia en regla rozaba los 6 millones en 2005. El auge de las remesas de los trabajadores desde los Estados Unidos a México ha reflejado estas tendencias de la migración. Entre 1994 y 2006, las remesas a México se multiplicaron por seis⁴⁹. Las remesas pueden considerarse como el lado positivo de la

emigración de México, ya que pueden contribuir al alivio de la pobreza y a la financiación de empresas conjuntas a pequeña escala, pero el hecho de que sigan creciendo indica también que el TLCAN no ha contribuido mucho a resolver los problemas estructurales de la economía mexicana que ya dieron lugar a la emigración.

En resumen, si bien es difícil determinar con precisión las relaciones de causalidad existentes entre el TLCAN y las tendencias estructurales y macroeconómicas de México en los 15 últimos años, se puede concluir que, desde la entrada en vigor del TLCAN, México ha registrado una expansión espectacular del comercio y de las corrientes de IED, así como una relativa estabilización macroeconómica. No obstante, el TLCAN ha dado resultados decepcionantes en lo que respecta al crecimiento y al desarrollo. La economía mexicana, a pesar de su acceso privilegiado al mercado más grande y más dinámico del mundo industrializado, y pese a las grandes entradas de IED, hasta ahora no ha podido poner en marcha un proceso dinámico de industrialización y de cambio estructural. La experiencia de México con el TLCAN confirma que, para reforzar la acumulación de capital a fin de aumentar las capacidades de producción, el mejoramiento tecnológico y el crecimiento del valor añadido interno en el sector manufacturero, la cooperación regional no debería limitarse al desmantelamiento de barreras al comercio y a las corrientes de inversión. Y las normas relacionadas con los acuerdos de cooperación regional no deberían impedir que los países más pobres aplicasen una política industrial proactiva. El aumento del comercio y de las corrientes de IED no debería considerarse como un fin en sí mismo, sino que debería ser un medio de lograr un crecimiento y un desarrollo más rápidos cuando se combina con unas políticas adecuadas que propicien la formación de capital fijo y el mejoramiento tecnológico, particularmente en el plano regional. Dadas las enormes asimetrías existentes entre los países Partes en el TLCAN, se debería haber incluido en el Tratado algún tipo de mecanismo de financiación compensatoria para ayudar a sufragar los costos de ajuste del proceso de integración, así como para desarrollar las infraestructuras en las zonas más pobres. Los fondos de compensación serían especialmente importantes para México, país Parte más pobre en el TLCAN. ■

Notas

- 1 Los acuerdos comerciales regionales, en la terminología de la OMC, reflejan las disposiciones del artículo XXIV del GATT de 1994 (y el Entendimiento de la Ronda Uruguay relativo a ese artículo), así como el artículo V del AGCS, sobre la integración económica. La OMC tiene, en su organigrama, un Comité de Acuerdos Comerciales Regionales. Sin embargo, la mayoría de los acuerdos comerciales regionales Sur-Sur funcionan con arreglo a la Cláusula de Habilitación del GATT (1979), y al respecto se informa al Comité de Comercio y Desarrollo.
- 2 Véase, por ejemplo, Breslin y otros, 2002, y Burfisher, Robinson y Thierfelder, 2003.
- 3 Estas cifras no incluyen los acuerdos que estén en vigor pero que no hayan sido notificados todavía a la OMC. El Banco Mundial estimaba que en 2005 había un total de 230 acuerdos comerciales (Banco Mundial, 2005a: 28).
- 4 El CAME, creado en 1949, estaba integrado por Bulgaria, la ex Checoslovaquia, Cuba, Hungría, Mongolia, Polonia, la ex República Democrática Alemana, Rumania, la ex Unión Soviética y Viet-Nam. La organización fue disuelta en 1991.
- 5 Los Estados Unidos han concertado acuerdos de libre comercio con Bahrein, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jordania, Marruecos, Nicaragua, Omán, la República Dominicana y Singapur. En junio de 2007, los acuerdos con Colombia, Panamá, el Perú y la República de Corea estaban pendientes de aprobación por el Congreso de los Estados Unidos, y asimismo está pendiente la ratificación por el Parlamento de Costa Rica (véase también McMahon, 2007).
- 6 Se puede ver un estudio de los acuerdos comerciales regionales y de los acuerdos de libre comercio que se encuentran en diferentes fases de tramitación entre los Estados Unidos y países en desarrollo en *USTR, 2007*.
- 7 La UE está negociando por separado unos acuerdos de asociación económica con seis agrupaciones regionales (cuatro en África, y sendos acuerdos en las regiones del Caribe y del Pacífico), con miras a reemplazar el Acuerdo de Cotonú, que expirará a fines de 2007.
- 8 Argelia, la Autoridad Palestina, Chile, Egipto, Marruecos, Sudáfrica y Túnez. A fines de 2006, la Comisión Europea anunció su intención de concertar otros acuerdos de libre comercio con varios países asiáticos, entre ellos varios miembros del Consejo de Cooperación del Golfo y de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), así como la India y la República de Corea.
- 9 Estos acuerdos se están negociando entre la UE y seis órganos regionales de 75 países ACP: el Mercado Común para el África Oriental y Meridional (COMESA), la Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEMAC), la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC), el Foro del Caribe (CARIFORUM) y los países ACP del Pacífico.
- 10 "... las Partes convienen en celebrar nuevos acuerdos comerciales compatibles con las normas de la OMC, suprimiendo progresivamente los obstáculos a los intercambios entre sí y reforzando la cooperación en todos los ámbitos relacionados con el comercio" (Acuerdo de Cotonú, Cap. 2, art. 36.1). El artículo del GATT/OMC relativo a los acuerdos de libre comercio (art. XXIV, párr. 8 b) no permite que en éstos se establezcan condiciones comerciales no recíprocas: "se entenderá por zona de libre comercio, un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminen los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio."
- 11 Como dijo un funcionario de los Estados Unidos, "Con arreglo a la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, los aranceles estadounidenses aplicables a los productos de Centroamérica ya son bajos, puesto que un 74% de las importaciones procedentes de países Partes en el CAFTA entraron en franquicia en los Estados Unidos en 2002. Un acuerdo de libre comercio permitiría que los Estados Unidos y los países del CAFTA tuvieran unos niveles aran-

- celarios recíprocos y suprimiría el requisito de que cada año se revisasen las preferencias basadas en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.
- 12 Se puede consultar un estudio de los aspectos técnicos de esta cuestión en Scollay (2005); Cernat, Onguglo e Ito (2007) hacen un análisis de las consecuencias de algunas propuestas de reforma recientes.
- 13 Artículo XXXVI del GATT, párr. 8: "Las Partes Contratantes desarrolladas no esperan reciprocidad por los compromisos contraídos por ellas en negociaciones comerciales de reducir o suprimir los derechos de aduana y otros obstáculos al comercio de las Partes Contratantes poco desarrolladas."
- 14 Artículo XIX del GATT, párr. 2: "El proceso de liberalización se llevará a cabo respetando debidamente los objetivos de las políticas nacionales y el nivel de desarrollo de los distintos Miembros, tanto en general como en los distintos sectores. Habrá la flexibilidad apropiada para que los distintos países en desarrollo Miembros abran menos sectores, liberalicen menos tipos de transacciones, aumenten progresivamente el acceso a sus mercados a tenor de su situación en materia de desarrollo ..."
- 15 Comentario del Representante Adjunto de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales, citado en *Business Week*, 16 de junio de 2003 (citado por Shadlen, 2007).
- 16 Los Estados Unidos argumentan que la cuestión de las subvenciones sólo puede tratarse en la OMC.
- 17 De la información obtenida del Sistema de Datos sobre la Contratación Pública de los Estados Unidos (USFPDS, 2007) se desprende que, en 2005, el 94% de los pagos hechos por el Gobierno federal se destinaron a compañías situadas en los Estados Unidos, dejando solamente el 6% a la totalidad de los proveedores del resto del mundo, lo que representaba alrededor del 0,8% del PIB. Después de entrar en vigor el acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y Chile, los proveedores chilenos obtuvieron contratos públicos de los Estados Unidos por valor de 635.516 dólares en 2004 y de 233.570 dólares en 2005, en comparación con 32.090 dólares en 2003 (TWN, 2007). Esto es, sin duda, un enorme aumento, pero logrado a partir de un nivel casi insignificante.
- 18 Estas disposiciones sobre el desarrollo figuran en particular en el artículo IV y en el párrafo 2 del artículo XIX del AGCS, así como en las Directrices y procedimientos para las negociaciones sobre el comercio de servicios de marzo de 2001.
- 19 En el enfoque basado en listas positivas, los países se comprometen a liberalizar solamente en los sectores indicados en las listas, mientras que en el enfoque basado en listas negativas se supone que hay una plena liberalización en todos los sectores, excepto los incluidos en las listas.
- 20 Para una evaluación de la dimensión de desarrollo de los acuerdos internacionales sobre inversiones, véase UNCTAD, 2003, segunda parte.
- 21 En vista de las reclamaciones formuladas en el marco del TLCAN, algunos acuerdos de libre comercio y algunos acuerdos comerciales regionales tienen cláusulas que limitan la protección de los inversionistas contra los gobiernos (véase UNCTAD, 2006a). Por ejemplo, el acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y la República de Corea tiene un anexo especial (anexo 11-B) en el que se tratan de aclarar los criterios aplicables a la expropiación indirecta y se excluye de ésta la política "apropiada" en ciertos sectores económicos importantes.
- 22 Para un estudio del impacto que las normas internacionales sobre las inversiones tienen en las opciones para la política nacional de desarrollo, incluso en las condiciones favorables de los acuerdos multilaterales, véase Cho y Dubash (2005).
- 23 Véase, por ejemplo, Chang, 2005; Correa, 2005 y 2006; Maskus, 1997, y Shadlen, 2005b.
- 24 El Acuerdo sobre los ADPIC autoriza a los países a excluir las patentes de plantas y de animales. Sin embargo, los acuerdos de libre comercio en los que son Parte los Estados Unidos, como el firmado por Chile, exige que se patentes las plantas que sean nuevas, entrañen una medida inventiva y sean susceptibles de aplicación industrial. El Acuerdo sobre los ADPIC autoriza también a los países a tener un sistema sui generis de protección de las variedades de plantas, en tanto que en los acuerdos de libre comercio en los que son Parte los Estados Unidos se exige que los países Partes subscriban la Convención internacional para la protección de nuevas variedades de plantas (revisada en 1991), que establece una fuerte protección de la propiedad intelectual de las variedades de plantas que puedan lesionar los derechos de los pequeños agricultores a guardar e intercambiar semillas (Khor, 2007b). Para más detalles acerca del Acuerdo sobre los ADPIC y de los acuerdos bilaterales, particularmente los concertados con países del grupo de los PMA, véase UNCTAD, 2007a.
- 25 Comparando las legislaciones de los Estados Unidos, de la UE y del Japón sobre la competencia desde el punto de vista del desarrollo, Singh (2002) llega a la conclusión de que el tipo de política de competencia adoptado por el Japón en los años cincuenta y sesenta, cuando ese país se encontraba en un nivel de desarrollo similar al nivel actual de muchas economías de mercado emergentes, puede ser más adecuado para la mayoría de los países en desarrollo. En aquel momento, la legislación japonesa sobre la competencia servía para restringir la intrusión de grandes empresas extranjeras y de sus productos, por una parte, y para favorecer

- y reforzar a las empresas japonesas a fin de que pudieran desarrollarse y, con el tiempo, competir con esas grandes empresas extranjeras, por otra. El modelo del Japón, en el que la política de competencia se complementa con la política industrial, si no está incorporada en ella, no estaría permitido en el tipo de acuerdo sobre la competencia propugnado en los acuerdos de libre comercio actuales. De hecho, se trataría de proscribir el modelo japonés que los países en desarrollo pueden juzgar compatible con las necesidades de su desarrollo.
- 26 Véase también Ocampo y Taylor, 1998; Stiglitz, 1998 y 2002; Rodrik, 2004 y 2006; IMF/IEO, 2005, y World Bank, 2005b.
- 27 Véase, por ejemplo, Kehoe, 2003.
- 28 Véase el Preámbulo del TLCAN. Los objetivos específicos del Tratado se enuncian en su artículo 102: "Los objetivos del presente Tratado, expresados en sus principios y reglas, principalmente los de trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia, son los siguientes: a) eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las Partes; b) promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio; c) aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes; d) proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en el territorio de cada una de las Partes; e) crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y f) establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado".
- 29 Para tomar medidas adicionales destinadas a lograr la cooperación o la integración económica regional dentro del TLCAN se necesita la firma de nuevos acuerdos. Uno de ellos es la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (AS-PAN), que se inició en marzo de 2005 como un intento trilateral de aumentar la seguridad y la prosperidad. Sus prioridades son la gestión en casos de urgencia, la lucha contra la pandemia de la gripe, la seguridad energética y el establecimiento de puntos de acceso seguros (véase Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, en www.spp.gov). En 2001, el Presidente de México propuso una mayor integración y el establecimiento de una Comunidad de América del Norte. Ello entrañaría la integración de las redes de infraestructuras y de transporte, la creación de un fondo para el desarrollo a fin de reducir las disparidades de ingresos entre los países miembros, la constitución de una Comisión de América del Norte, la adopción de medidas para la creación de una unión aduanera y, con el tiempo, la adopción de una misma moneda, así como la elaboración de una política de inmigración más humana (Pastor, 2001). Sin embargo, los demás miembros no aceptaron esta propuesta.
- 30 La Secretaría del TLCAN está compuesta por las secciones canadiense, estadounidense y mexicana, y cada una de ellas es exactamente igual que las demás. Están dirigidas por secretarios que, a pesar de ser designados por sus respectivos Gobiernos, actúan con independencia de ellos. Los tres secretarios trabajan sobre la base del consenso y dependen de la Comisión de Libre Comercio.
- 31 Véase, por ejemplo, Hufbauer y Schott, 2005.
- 32 Se pueden encontrar análisis recientes sobre las limitaciones del espacio de políticas a las que se enfrentan los países en desarrollo al adherirse a un tratado de libre comercio en Shadlen, 2005a; Khor, 2007a, y Oxfam, 2007. Se puede consultar un estudio sobre la autonomía de los poderes públicos en el marco multilateral en *TDR 2006*, cap. V.
- 33 Se puede consultar un estudio monográfico sobre las disposiciones del TLCAN en materia de inversión en Leshner y Miroudot, 2006. En UNCTAD (2006b) se analiza la manera en que el modelo del TLCAN sobre medidas relacionadas con la inversión se ha seguido en otros muchos acuerdos bilaterales y regionales.
- 34 Según Vivas-Eugui (2003: 7), "En el TLCAN, las normas del ADPIC plus incluyen la ampliación de la cobertura (por ejemplo, la protección de variedades de plantas basada en los modelos de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales o la protección de las señales de satélite portadoras de programas) o las restricciones de las flexibilidades que posteriormente se acordaron en el plano internacional con el Acuerdo ADPIC (es decir, las causas por las que se pueden revocar las patentes se limitan a los casos en los que, por ejemplo, la concesión de una licencia obligatoria no ha remediado la falta de explotación de la patente)". El TLCAN también prevé una aplicación más amplia del principio del trato nacional y una mayor protección de los derechos de autor, e incluye disposiciones más restrictivas sobre las licencias obligatorias (Drahos, 2001).
- 35 En relación con los derechos de propiedad intelectual, los Estados Unidos están yendo mucho más allá que el TLCAN en las exigencias que formulan en posteriores acuerdos bilaterales y regionales (Shadlen, 2005b).
- 36 Por otra parte, los Estados Unidos han perdido importancia como país de procedencia de las importaciones mexicanas. El porcentaje de las importaciones procedentes de los Estados Unidos dentro del total de las importaciones de México disminuyó de un 71,5% en 1990-1995 a un 59,4% en 2000-2005, lo que puede ser un indicio de la pérdida de competitividad de las exportaciones de los Estados Unidos. Por otra parte, el comercio con el Canadá ha seguido siendo marginal para México.

- 37 Pacheco-López y Thirlwall (2004) también analizan cómo el desarrollo económico de México resultante de la liberalización se ha visto coartado a causa de las limitaciones de la balanza de pagos.
- 38 Véase el *Manual de Estadísticas* de la UNCTAD 2005, cuadro 4.2E.
- 39 El cambio de la definición de IED en 1994 no permite realizar una comparación exacta entre los períodos anteriores y posteriores a la entrada en vigor del TLCAN (Pacheco-López, 2005).
- 40 Se puede ver un análisis más detallado del desarrollo de las redes internacionales de producción y sus repercusiones sobre los países en desarrollo, particularmente México, en *TDR 2002*. En Mortimore y Barron (2005), se hace un estudio monográfico del sector del automóvil en México, del problema de su fuerte dependencia de los insumos procedentes de los Estados Unidos, y de las actuales dificultades para la acción gubernamental.
- 41 Esos autores ponen de relieve la elevada concentración de la producción de manufacturas destinadas a la exportación en unos pocos sectores. También se observa una elevada concentración al nivel de las empresas, ya que el grueso de las exportaciones de manufacturas de México corresponde a no más de 300 empresas. Pacheco-López (2005) también señala que la competencia de las ETN, junto con el elevado contenido de importaciones de su producción orientada a la exportación, ha ido apartando cada vez más a las empresas nacionales de esa actividad.
- 42 En el *TDR 2003* (recuadro 5.1) se hace un examen más completo de la estructura industrial de México en el período 1980-1998. Se muestra que, en algunos sectores como el del vestido, las exportaciones aumentaron rápidamente al tiempo que disminuyó el valor añadido interno; en el caso del equipo de transporte, la maquinaria eléctrica y no eléctrica, y el equipo profesional y científico, las exportaciones crecieron más rápidamente que el valor añadido. En cambio, en algunos otros sectores que no están integrados en las redes internacionales de producción, el crecimiento del valor añadido fue fuerte, pero los resultados en materia de exportación fueron inferiores a la media.
- 43 Véase también *TDR 2003*: 105 y 106; Moreno-Brid, Rivas Valdivia y Santamaría, 2005; y Cimoli y otros, 2006.
- 44 Además, Moreno-Brid, Rivas Valdivia y Santamaría (2005) señalan que el crédito bancario para actividades productivas como porcentaje del PIB cayó más de un 15% entre 1996 y 2005.
- 45 A una tasa anual media del 3% entre 1990 y 1999 (Sáinz, 2006).
- 46 Palma (2005) muestra que, incluso en el sector del automóvil, donde se han obtenido los mejores resultados de productividad, los salarios se han estancado.
- 47 A los efectos de las comparaciones internacionales, hay que tener en cuenta que las cifras de la CEPAL sobre la pobreza difieren de las del Gobierno, que se situaron en un 52,5% en 1994 y disminuyeron a un 47% en 2005 (Véase Secretaría de Desarrollo Social, en www.sedesol.gob.mx).
- 48 Hanson (2003) analiza con algún detalle la creciente diferencia entre los salarios regionales, así como la creciente desigualdad entre los salarios de la mano de obra calificada y los de la mano de obra no calificada. También señala que apenas hay muestras de convergencia entre los salarios de México y los de los Estados Unidos.
- 49 Los datos sobre migraciones proceden de Giorguli, Gaspar y Leite, 2006; Hoefer, Rytina y Campbell, 2006; y el Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos, *Yearbook of Immigration Statistics: 2006*, cuadros, en www.dhs.gov/ximgt/statistics/publications/LPR06.shtm. Los datos sobre las remesas proceden del Banco Mundial, base de datos sobre remesas en www.worldbank.org.

Bibliografía

- African Union (2006). Nairobi Declaration on Economic Partnership Agreements, (TI/TMIN/MIN/Decl. 2 (IV). African Union Conference of Ministers of Trade, 4th Ordinary Session, Nairobi, 12–14 April.
- Anson J et al. (2005). Rules of origin in North-South preferential trading arrangements with an application to NAFTA's. *Review of International Economics*, 13(3).
- Audley JJ et al. (2003). *NAFTA's Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere*. Washington, DC, Carnegie Endowment for International Peace.
- Blecker RA (2003). The North American economies after NAFTA: A critical appraisal. *International Journal of Political Economy*, 33 (3), Fall.
- Breslin S, Hughes CW, Phillips N and Rosamond B, eds. (2002). *New Regionalism in the Global Political Economy*. London and New York, Routledge.
- Burfisher ME, Robinson S and Thierfelder K (2003). Regionalism: Old and new, theory and practice. Paper presented at the International Agricultural Trade Research Consortium (IATRC) Conference, Capri, Italy, 23–26 June, 2003.
- Carlsen, Laura (2003). The Mexican experience and Lessons for WTO negotiations on the agreement on agriculture. (Speech to the European Parliament). Americas Program, Interhemispheric Resource Centre.
- Cadot O et al. (2005). How much market access in FTAs? Textiles under NAFTA. Discussion Paper Series no. 5264, Centre for Economic Policy Research, London.
- Capdevielle M (2005). Globalización, especialización y heterogeneidad estructural en México. In: Cimoli M, ed., *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. Santiago, Chile, ECLAC/BID.
- Cernat L, Onguglo B and Ito T (2007). RTAs and WTO compatibility: Catch me if you can? The case of EPA negotiations. GTAP Resource 2420. At: www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=2420.
- Chang HJ (2005). Kicking away the ladder: "good policies" and "good institutions" in historical perspective. In: Gallagher KP, ed. *Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions*. London and New York, Zed Books.
- Cho AH and Dubash NK (2005). Will investment rules shrink policy space for sustainable development? Evidence from the electricity sector. In: Gallagher KP, ed. *Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions*. London and New York, Zen Books.
- CIEL (2007). The European approach to intellectual property in European partnership agreements with the Africa, Caribbean and Pacific group of countries. Geneva, Centre for International Environmental Law.
- Cimoli M et al. (2006). Growth, structural change and technological capabilities: Latin America in a comparative perspective. Working Paper 2006/11, Laboratory of Economics and Management (LEM), University of Pisa, Pisa.
- Correa CM (1999). Competition law and development policies. Paper presented at the Zürich Seminar on Issues of International Competition Law, University of Zürich, 8–10 July.
- Correa CM (2005). An agenda for patent reform and harmonization for developing countries. Paper prepared for the Bellagio Dialogue on Intellectual Property and Sustainable Development: Revising the Agenda in a New Context, 24–28 September. International Centre for Trade and Sustainable Development.
- Correa CM (2006) Implications of bilateral free trade agreements on access to medicines. Bulletin of the World Health Organisation, May 2006.
- Crawford JA and Fiorentino RV (2005). The changing landscape of regional trade agreements. WTO, Discussion Paper 8, Geneva.
- Drahos P (2001). *Bilateralism in Intellectual Property*. London, OXFAM.
- EC (2007). Development relations with African, Asian and Pacific States: The Cotonou Agreement. At: ec.europa.eu/development/Geographical/CotonouIntro_en.cfm.
- ECLAC (2006a). *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2005-2006*. Economic Commission

- for Latin America and the Caribbean. LC/G.2314-P/I, Santiago, Chile.
- ECLAC (2006b). *Social panorama of Latin America 2006*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean. LC/G.2326-P/I, Santiago, Chile.
- Escobar-Gamboa O (2006). Openness and disparities across the Mexican States. Paper presented at the VIIth Doctoral Meeting in International Trade and International Finance, Rennes, 1–2 February.
- Giorguli S, Gaspar S and Leite P (2006). La migración mexicana y el mercado de trabajo estadounidense. Tendencias, perspectivas y ¿oportunidades?. Consejo Nacional de Población. Temas de Migración. Mexico DF.
- Godfrey C (2006). How EU-ACP economic partnership agreements (EPAs) could harm the development prospects of many of the world's poorest countries. Oxfam briefing note, September. Available at: www.oxfam.org.uk.
- Hanson GH (2003). What has happened to wages in Mexico since NAFTA? Implications for hemispheric free trade. Working Paper No. 9563, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Hoefer M, Rytina N and Campbell C (2006). Estimates of the unauthorized immigrant population residing in the United States: January 2005. Population estimates. Washington, DC, United States Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, August.
- Hornbeck JF (2004). NAFTA at ten: Lessons from recent studies. CRS report for Congress. Washington, DC, The Library of Congress, Congressional Research Service.
- Hufbauer GC and Schott JJ (2005). *NAFTA Revisited: Achievements and Challenges*. Washington, DC, Institute for International Economics.
- IMF (2006). Mexico: Financial System Stability Assessment Update. IMF Country Report No. 06/350, Washington, DC, October.
- IMF/IEO (2005). Evaluation of structural conditionality in IMF-supported programs. Issues paper for an evaluation of the Independent Evaluation Office Washington, DC, May. At: [www.imf.org/ External/NP/ieo/2005/sc/051805.pdf](http://www.imf.org/External/NP/ieo/2005/sc/051805.pdf).
- Kehoe TJ (2003). An evaluation of the performance of applied general equilibrium models of the impact of NAFTA. Research Department Staff Report 320, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Minneapolis.
- Khor M (2005). Intellectual property, competition and development. Paper presented at the WTO symposium on Intellectual Property and Development, May. Available at: www.twinside.org.sg/title2/par/mk002.doc.
- Khor M (2007a). Bilateral and free trade agreements: Some critical elements and development implications. Mimeo, UNCTAD, Geneva.
- Khor M (2007b). Bilateral free trade agreements: An outline of elements, nature and development implications. Paper presented at the UNCTAD Ad Hoc Expert Group Meeting on The Development Interface between the Multilateral Trading System and Regional Trade Agreements, Geneva, 15–16 March 2007.
- Kose MA, Meredith GM and Towe CM (2004). How has NAFTA affected the Mexican economy? Review and evidence. IMF Working Paper WP/04/59, Washington, DC.
- Lamy P (2007). Regional agreements: the “pepper” in the multilateral “curry”. Speech by the Director-General of the WTO, Bangalore, India, 17 January. At: www.wto.org.
- Lenderman D, Maloney WF and Serven L (2003). Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean countries: A summary of research findings. Washington, DC, World Bank.
- Leshner M and Miroudot S (2006). Analysis of the economic impact of investment provisions in regional trade agreements. OECD Trade Policy Working Paper No. 36, OECD, Paris.
- Mandelson P (2006). Bilateral Agreements in EU trade policy. Speech by the EU Commissioner for Trade, London School of Economics, 9 October. At: ec.europa.eu/commission_barroso/mandelson/peeches_articles/sppm118_en.htm.
- Maskus KE (1997). Implications of regional and multilateral agreements for intellectual property rights. *World Economy*, 20: 681–694.
- McMahon R (2007). The rise in bilateral free trade agreements. Council on Foreign Relations. At: cfr.org/publication/10890.
- Moreno-Brid JC (2007). Economic development and industrial performance in Mexico post-NAFTA. Paper presented at Taller Nacional sobre Migración interna y desarrollo en México: diagnóstico, perspectivas y políticas, Mexico, DF, 16 April 2007.
- Moreno-Brid JC, Ruiz Nápoles P and Rivas Valdivia JC (2005). NAFTA and the Mexican Economy: a look back on a ten-year relationship. *The North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, 30(4), Summer.
- Moreno-Brid JC, Rivas Valdivia JC and Santamaría J (2005). Mexico: Economic growth, exports and industrial performance after NAFTA. *Serie Estudios y Perspectivas*, Economic Commission for Latin America, Economic Development Unit, Mexico DF, December.
- Mortimore M and Barron F (2005). Informe sobre la industria automotriz mexicana. ECLAC *Serie Desarrollo Productivo* no 162, Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Santiago.
- Ocampo JA and Taylor L (1998). Trade liberalization in developing economies: Modest benefits but problems with productivity growth, macro prices, and income distribution. *The Economic Journal*, 108, September: 1523–1546.
- OECD (2007). *OECD Economic Outlook 81*, Vol. 2007/1, Paris.
- Oxfam (2007). Signing away the future: How trade and investment agreements between rich and poor

- countries undermine development. Oxfam Briefing Paper 101, Oxford.
- Pacheco-López P (2005). Foreign direct investment, exports and imports in Mexico. *The World Economy* 28(8), August.
- Pacheco-López P and Thirlwall AP (2004). Trade liberalisation in Mexico: Rhetoric and Reality. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, June.
- Palma JG (2005). The seven main "stylized facts" of the Mexican economy since trade liberalization and NAFTA. *Industrial and Corporate Change* 14(6), November.
- Pastor RA (2001). *Towards a North American Community: Lessons from the Old World to the New*. Washington, DC, Institute for International Economics.
- Pastor RA (2004). North America's second decade. *Foreign Affairs*, January/February, 2004.
- Peres W (2005). El (lento) retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe. *Serie Desarrollo Productivo* no. 166, ECLAC, Santiago.
- Polaski S (2006). The employment consequences of NAFTA. Testimony submitted to the Senate Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, September.
- Ramírez MD (2003). Mexico under NAFTA: a critical assessment. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol. 43.
- Raynauld F (2007). The NAFTA Secretariat role in trade dispute resolution. Presentation at ad-hoc expert group meeting on The Development Interface between the Multilateral Trading System and Regional Trade Agreements, Geneva, 15–16 March.
- Rodrik D (2004). Industrial policy for the twenty-first century. Discussion Paper No. 4767, Centre for Economic Policy Research, London. November.
- Rodrik D (2006). Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? Paper prepared for the *Journal of Economic Literature*. At: ksghome.harvard.edu/~drodrik/.
- Sáinz P (2006). Equity in Latin America since the 1990s. UN/DESA Working Paper, ST/ESA/2006/DWP/22, New York, June.
- Scollay R (2005). "Substantially all trade": Which definitions are fulfilled in practice? An empirical investigation. Report for the Commonwealth Secretariat. At: www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/ECFD8065-9E2C-425E-AEE3-D7ECBDC330DC_Substantially-alltrade.pdf.
- Shadlen KC (2005b). Policy space for development in the WTO and beyond: the case of intellectual property rights. Working Paper No. 05-06, Global Development and Environment Institute, Tufts University, Medford.
- Shadlen KC (2005a). Exchanging development for market access? Deep integration and industrial policy under multilateral and regional-bilateral trade agreements. *Review of International Political Economy*, 12(5).
- Shadlen KC (2007). Globalisation, power, and integration: the political economy of regional and bilateral trade agreements in the Americas. *Journal of Development Studies*, forthcoming.
- Singh A (2002). Competition and competition policy on emerging markets: International and developmental dimensions. G-24 Discussion Paper 18. New York and Geneva, UNCTAD, September.
- Stiglitz JE (1998). More instruments and broader goals: Moving toward the post-Washington consensus. The WIDER Annual Lecture, Helsinki, 7 January.
- Stiglitz JE (2002). *Globalization and its Discontents*. New York, WW Norton & Company.
- Stiglitz JE (2006). *Making Globalization Work*. New York, WW Norton & Company.
- Tornell A, Westermann F and Martínez L (2004). NAFTA and Mexico's less-than-stellar performance. NBER Working Paper 10289, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- TWN (Third World Network) (2007). Proposed Malaysia-US FTA (MUFTA): Implications for Malaysian economic and social development. Mimeo.
- UNCTAD (2003). *World Investment Report 2003*. United Nations publication, sales no. E.03.II.D.8. New York and Geneva.
- UNCTAD (2006a). Recent Developments in International Investment Agreements. IIA Monitor No. 2. New York and Geneva (UNCTAD/WEB/ITE/IIT/2005/1).
- UNCTAD (2006b). Investment provisions in economic integration agreements. United Nations publication, UNCTAD/ITE/IIT/2005/10, New York and Geneva.
- UNCTAD (2007a). *Least Developed Countries Report 2007*. United Nations publication, sales no. E.07.II. D.8, New York and Geneva.
- UNCTAD (2007b). Trade in services and development implications. TD/B/Com.1/85, Geneva, February.
- UNCTAD (various issues). *Trade and Development Report*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNESCO (2005). *Science Report 2005*. Paris, UNESCO.
- United States Congressional Budget Office (2006). Agricultural trade liberalization. CBO Economic and Budget Issue Brief, Washington, DC, November.
- United States Congressional Budget Office (1993). Estimating the effects of NAFTA: An assessment of the economic models and other empirical studies. CBO Papers, Washington, DC.
- USFPDS (United States Federal Procurement Data System) (2007). *FPDS Next Generation* database. Available at: www.fpds.gov.
- USGAO (United States General Accounting Office) (2004). International trade: intensifying free trade negotiating agenda calls for better allocation of staff and resources. Report Number GAO-04-233, 10 February. At: www.gao.gov/htext/d04233.
- USTR (Office of the United States Trade Representative) (2007). Trade agreements. At: www.ustr.gov/Trade_Agreements/Section_Index.html.

- Vivas-Eugui D (2003). Regional and bilateral agreements and a TRIPS-plus World: the Free Trade Area of the Americas (FTAA). TRIPS Issues Paper, Quaker United Nations Office (QUNO), Quaker International Affairs Programme (QIAP) and International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Geneva and Ottawa.
- Weisbrot M, Rosnik C and Baker D (2004). NAFTA at ten: The recount. CEPR Briefing Paper, Center for Economic Policy Research, Washington, DC, March.
- World Bank (2005a). *Global Economic Prospects 2005: Trade Regionalism, and Development*. Washington, DC.
- World Bank (2005b). *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Washington, DC.
- WTO (1994). The results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: The Legal Texts.
- WTO (2004). The Future of the WTO. Report by the Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchpakdi. Geneva.
- WTO (2007). Notifications to GATT/WTO. At: www.wto.org/english/tratop_e/regfac_e.htm (accessed May 2007).
- Zahniser S (2007). NAFTA at 13: Implementation nears completion. Outlook report from the Economic Research Service, WRS-07-01, United States Department of Agriculture, March.
- Zoellick RB (2003). Unleashing the Trade Winds: a Building-block Approach. At: usinfo.state.gov/journal/itps/0803/ijpe/pj81zoellick.htm, 8 January.

LA COOPERACIÓN REGIONAL Y LA INTEGRACIÓN COMERCIAL ENTRE PAÍSES EN DESARROLLO

Las principales fuerzas que han determinado el proceso de globalización en los dos últimos decenios han dominado también las tendencias recientes de la integración regional. La tendencia a dar prioridad a las fuerzas del mercado para determinar la asignación de los factores se refleja en el rápido aumento del número de acuerdos regionales y bilaterales de libre comercio o de acuerdos de comercio preferencial, analizados en el capítulo III. Ha habido pocas iniciativas encaminadas a reforzar las políticas nacionales proactivas que se centran en la creación de unas condiciones favorables a la formación de capital, a la industrialización y al cambio estructural, en comparación con las iniciativas destinadas a fomentar la liberalización del comercio y de las inversiones más allá de lo que se ha conseguido en el plano multilateral.

No obstante esta evolución hacia los acuerdos preferenciales Norte-Sur, el comercio intrarregional de cierto número de bloques regionales de países en desarrollo ha venido creciendo más rápidamente que su comercio con los países de otras regiones. Además, la composición del comercio intrarregional hace pensar que existe un importante potencial para diversificar las exportaciones y, por consiguiente, para acelerar el desarrollo industrial.

El comercio intrarregional de cierto número de bloques regionales de países en desarrollo viene creciendo más rápidamente que su comercio extrarregional.

En este capítulo, ante todo, se describen en general los conceptos básicos y las formas de la integración económica regional, y después se evalúan desde el punto de vista del desarrollo los procesos de integración regional y las recientes iniciativas en materia de cooperación regional, incluyendo las diferentes formas institucionales de tal cooperación. En las secciones B y C se estudian luego las experiencias en materia de comercio regional de los países en desarrollo y de las economías en transición. En esas secciones se examina atentamente la medida en que el comercio intrarregional, por sus características específicas, puede fomentar el desarrollo industrial, que para la mayoría de los países en desarrollo es el principal medio de alcanzar a las economías más adelantadas. Se muestra que el valor total y la composición por productos del comercio intrarregional depende de varios factores. Un acuerdo formal de integración comercial es uno de esos factores, pero otros factores, entre ellos las condiciones macroeconómicas y estructurales y las esferas adicionales de cooperación regional, pueden ser igualmente importantes o aún más importantes. Por último, en la sección D se pone de relieve la cooperación comercial regional Sur-Sur como medio complementario de avanzar hacia una mayor integración en la economía mundial.

A. Las formas de cooperación regional y la integración comercial efectiva

La cooperación económica regional está relacionada principalmente con los acuerdos comerciales. Estos pueden tener por objeto la concesión de preferencias arancelarias, la adquisición de compromisos en materia de libre comercio o la creación de uniones aduaneras. Otras formas más avanzadas de cooperación regional son la creación de mercados comunes o de uniones económicas, en los que la cooperación formal se extiende a otros sectores, tales como la circulación de capitales y de personas y las políticas macroeconómicas y sectoriales. En un acuerdo sobre preferencias arancelarias, las Partes Contratantes convienen en aplicar unos derechos arancelarios más bajos a los productos originarios del país asociado o de los países asociados que a los productos originarios del resto del mundo. Un acuerdo de libre comercio va más lejos, puesto que elimina "los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas [...] con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de [la] zona de libre comercio" (GATT, art. XXIV, 8) b)). Los países contratantes constituyen una unión aduanera si, además, aplican al comercio con los países que no estén comprendidos en la unión "derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en substancia, sean idénticos" (GATT, art. XXIV, 8) a) ii)). Un paso adelante en el camino hacia la integración económica formal es el mercado común, que añade a las disposiciones arriba mencionadas la libre circulación de mano de obra y de capitales entre los participantes. Finalmente, se alcanza la unión económica cuando los miembros armonizan también sus políticas económicas (cuadro 4.1).

Cada uno de estos avances hacia la integración entraña unos compromisos mayores de los participantes y requiere una mayor coordinación de sus políticas. Además, en el curso de un proceso de integración, los países pueden tener que transferir parte

de su soberanía nacional en materia de formulación de políticas a instituciones regionales. En una unión aduanera, los países abandonan su derecho a fijar sus respectivos aranceles de importación, y cualquier modificación se negocia en el marco de las instituciones regionales. Por otra parte, los miembros de una unión económica o de un mercado común tienen que coordinar otros aspectos de su política económica, tales como su política monetaria, sus tipos de cambio, diversos elementos de su política fiscal y sus programas sectoriales, para que no surjan entre ellos asimetrías y tensiones que puedan poner en peligro el acuerdo regional. Por ejemplo, los tipos de cambio inestables entre las monedas de una región con un intenso comercio intrarregional y fuertes relaciones financieras pueden llevar a un país cuya moneda se esté apreciando a adoptar medidas comerciales defensivas con respecto a sus asociados intrarregionales. Análogamente, si uno de los miembros de una unión aduanera trata de atraer inversiones extranjeras directas (IED) ofreciendo ventajas fiscales o una reglamentación ambiental poco rigurosa, puede desencadenar una "nivelación hacia abajo" en las normas fiscales y ambientales, nivelación que redundará en detrimento de todos los miembros de la unión. Asimismo, ciertos instrumentos de política industrial pueden aplicarse en el plano regional para maximizar los beneficios que pueda reportar la existencia de un mercado más amplio; como mínimo, pueden armonizarse los incentivos nacionales a las industrias para evitar una competencia desleal dentro de la región y unas reacciones defensivas que entorpezcan el comercio intrarregional (véase el capítulo VI, sec. C). Finalmente, los países miembros pueden hacer frente a las asimetrías y desigualdades económicas existentes dentro de la región mediante unas políticas coordinadas y unos mecanismos comunes, tales como los fondos estructurales encaminados a reducir las disparidades económicas y sociales.

Cuadro 4.1

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS DIFERENTES TIPOS DE ACUERDOS DE INTEGRACIÓN COMERCIAL

	<i>Reducción de los aranceles en el comercio intrarregional</i>	<i>Eliminación de los aranceles en el comercio intrarregional</i>	<i>Aranceles comunes para el resto del mundo</i>	<i>Libertad de circulación de los factores</i>	<i>Armonización de las políticas económicas</i>
Acuerdo comercial preferencial	Sí				
Acuerdo de libre comercio		Sí			
Unión aduanera		Sí	Sí		Coordinación deseable
Mercado común		Sí	Sí	Sí	Coordinación deseable
Unión económica		Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Secretaría de la UNCTAD.

En consecuencia, los acuerdos de cooperación regional que van más allá de la reducción de las barreras jurídicas al comercio tienden a incorporar progresivamente elementos que, aunque estén relacionados con el comercio, tienen un impacto mucho más amplio sobre la estabilidad económica y sobre el desarrollo, como las políticas monetaria, fiscal y sectorial. En el caso de los mercados comunes, esto puede incluir normas sobre la migración y los movimientos de capitales. Paralelamente, las regiones pueden tener que establecer algunas instituciones supranacionales para ordenar los diferentes aspectos de la integración, que pueden ser muy diversos según la etapa de desarrollo, las circunstancias políticas y las instituciones nacionales existentes. En una unión económica y monetaria, los Estados miembros abandonan formalmente su soberanía nacional en materia de gestión monetaria y cambiaria, ya que un banco central regional asume el control sobre una política monetaria común y una moneda común.

Los primeros acuerdos de cooperación regional, concertados principalmente por países que se encontraban en niveles de desarrollo similares, compartían unos objetivos políticos y económicos comunes y estrechamente relacionados entre sí. Esos acuerdos tenían generalmente unos objetivos ambiciosos en lo que se refería al grado de integración, y frecuentemente iban mucho más allá que los objetivos de los acuerdos preferenciales o de los acuerdos de libre comercio. Ese fue el caso, por ejemplo, de la Unión Aduanera del África Meridional (1910), de la

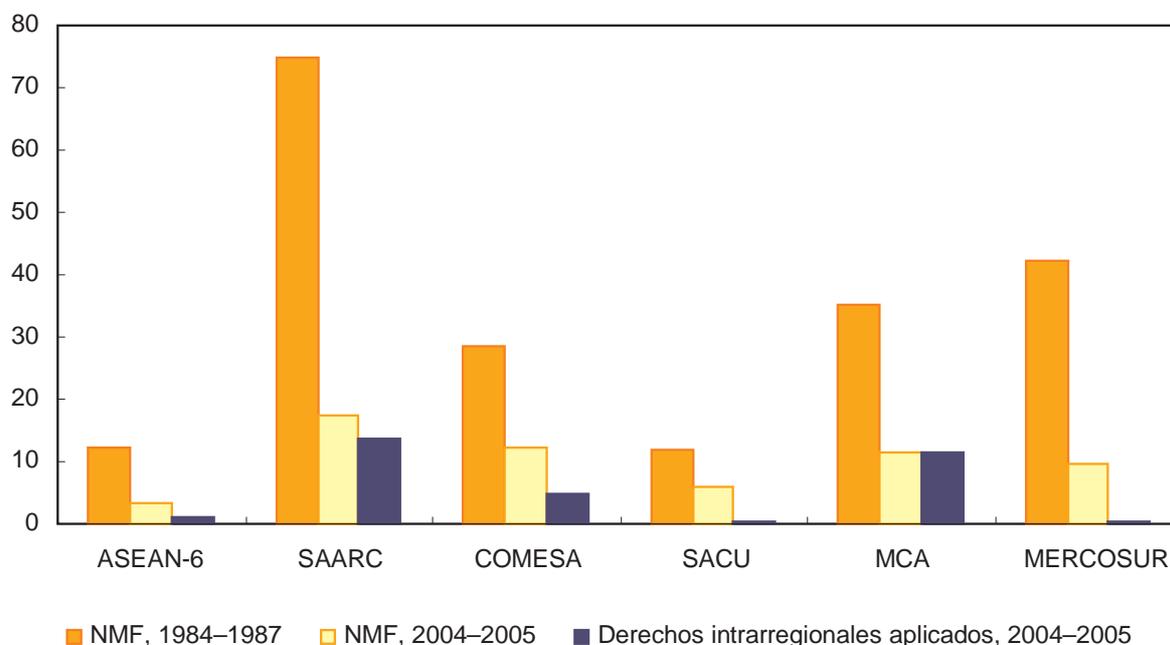
Comunidad Económica Europea (1958), del Mercado Común Centroamericano (1961), del Pacto Andino (1969) y de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (1975)¹ En algunos casos, el objetivo último era expresamente la unión económica total.

La actitud de los países en desarrollo con respecto a la integración regional ha evolucionado en función de su situación en la economía mundial, de su experiencia en materia de globalización y, en algunos casos, de los cambios de sus estrategias de desarrollo. Tradicionalmente, las preferencias comerciales, principalmente en forma de derechos de importación más bajos o nulos, eran un instrumento clave para ampliar los mercados de los productos e intensificar las vinculaciones industriales. Esto se basaba en la hipótesis de que un mercado regional más amplio haría que aumentasen las oportunidades de especialización industrial y de consecución de economías de escala en un entorno internacional que de otro modo sería proteccionista. Con los progresos logrados en la liberalización del comercio multilateral y con la considerable reducción de los derechos arancelarios aplicados a la nación más favorecida (NMF) en los últimos 20 años, han disminuido las posibilidades de que tales preferencias impulsen la integración regional (gráfico 4.1). Además, como se estudia en el capítulo III, la conclusión de cierto número de acuerdos comerciales Norte-Sur ha mermado aún más los beneficios potenciales de las preferencias regionales.

Gráfico 4.1

**DERECHOS ARANCELARIOS, PONDERADOS EN FUNCIÓN DEL COMERCIO,
EN DETERMINADOS ACUERDOS REGIONALES**

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en UNCTAD, base de datos TRAINS; UNCTAD, 1994; y 2007a.

Nota: Como los datos son incompletos, los derechos arancelarios NMF del COMESA se han estimado basándose en los aranceles de Burundi, Etiopía, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauricio, la República Democrática del Congo y el Sudán; por consiguiente, los derechos NMF no son totalmente comparables a los derechos intrarregionales aplicados. Los derechos arancelarios de la SACU en 1984-1987 son los de 1988.

Esto no significa, sin embargo, que el acceso preferencial entre las partes de una región haya perdido toda su importancia; todavía puede ser un importante medio de acelerar el comercio intrarregional y la integración industrial dentro de una región, aunque no sea suficiente por sí solo para impulsar los procesos de industrialización y de diversificación. En la mayoría de los casos, esto requerirá también un entorno favorable de rápido crecimiento de la producción y de adopción de las medidas de política industrial y de política macroeconómica apropiadas. Los aranceles regionales pueden todavía ser un importante medio de apoyar las políticas sectoriales, incluso si los aranceles de importación medios continúan siendo relativamente bajos (TDR 2006: 184 a 189). De hecho, los aranceles relativamente altos aplicados a determinados productos han servido para fomentar actividades específicas, tales como la industria del automóvil, en algunos acuerdos re-

gionales². Sin embargo, tanto la integración de Europa occidental durante la posguerra como la experiencia del Asia oriental y sudoriental con la integración regional muestran que un entorno macroeconómico favorable a la acumulación de capital y un fuerte crecimiento impulsado por la industria pueden ser igualmente importantes para desencadenar una dinámica de integración regional.

De hecho, la liberalización del comercio no fue la fuerza que impulsó ni la integración de Europa en la posguerra ni las experiencias más recientes del Asia oriental y sudoriental. En ambos casos, unos períodos sostenidos de crecimiento muy alto, debido a una multiplicidad de factores interdependientes pero que incluía unas elevadas tasas de formación de capital, constituyeron el contexto en el que se cruzaron diversos umbrales económicos vinculados con el desarrollo industrial y en el que la integración pudo

progresar de forma razonablemente armoniosa y ponderada (Sodersten, 1970: 442; ADB, 2006). También en ambos casos, la presencia de unos Estados fuertes fue clave para la integración entre países vecinos y la base sobre la cual la convergencia y la integración regional pudieron progresar de manera ponderada y relativamente estable. Desde mediados de los años cincuenta, el ritmo cada vez más rápido de la integración europea reflejó la recuperación muy rápida de la posguerra, el alto nivel de desarrollo económico e industrial ya alcanzado y las diferencias económicas y sociales relativamente pequeñas existentes entre los países vecinos. La IED intraeuropea, cuando despegó finalmente en los años sesenta tras haberse retrasado con respecto al aumento del comercio interindustrial e intraindustrial europeo, se concentró en los sectores de alta tecnología y de gran intensidad de información, que se caracterizaban por ser sectores de aumento de los rendimientos, de salarios grandes y crecientes, de conocimientos tácitos y de efectos indirectos (Dunning, 1984: 96 a 99). A mediados de los años setenta, la pérdida de empleos en la industria manufacturera que acompañó a la "desindustrialización positiva" en las economías más avanzadas (Rowthorn y Wells, 1986) dejó margen para que los miembros nuevos y menos adelantados construyesen su propio nexo entre las inversiones y la exportaciones en torno a unos vínculos regionales más estrechos, como lo demuestran, tal vez de forma óptima, el crecimiento muy rápido y la convergencia de Irlanda. Esta evolución es más difícil de detectar en la mayoría de los acuerdos regionales posteriores, incluso en la propia UE recientemente ampliada, en la que las diferencias de ingresos entre los miembros antiguos y los nuevos es mucho mayor que en la agrupación original y en algunos casos se asemeja más a una brecha Norte-Sur. Se encuentra una situación similar en América del Norte, donde el comercio intraindustrial de larga data y las corrientes de IED entre el Canadá y los Estados Unidos se extendieron hacia el Sur en virtud del TLCAN. Ahora bien, la brecha económica en este caso es aún mayor, y, al no haber mecanismos institucionales que puedan apoyar el proceso de convergencia, la integración ha sido titubeante y fragmentada, aunque muy avanzada en algunas industrias clave, como la del automóvil (Mortimore, 1998).

El acceso preferencial entre los miembros de la región puede todavía ser un importante medio de acelerar la integración comercial e industrial intrarregional.

Las características del desarrollo y de la integración en el Asia oriental y sudoriental se asemejan en algunos aspectos a las de la integración europea, pero con algunos rasgos distintos debidos a las influencias y al legado de la dominación colonial, a la brecha económica entre el Japón y sus vecinos y a las exigencias específicas de la industrialización tardía. Aquí, el proceso de integración puede haber seguido una trayectoria más ordenada, vinculando las etapas de la industrialización al desarrollo regional. En este proceso, las principales economías revalorizaron su actividad económica extendiéndola a un sector manufacturero mayor y más sofisticado, creando así oportunidades para que sus vecinos menos desarrollados se incorporasen a una división regional del trabajo ampliando sus industrias de transformación de recursos naturales, de gran intensidad de mano de obra, en las que los países más adelantados ya no podían competir. Esta configuración "en cuña" hizo posible que el comercio y la IED sirvieran de medio para "reciclar" las ventajas comparativas, y, empezando en el Japón de la posguerra, se utilizaron deliberadamente políticas macroeconómicas favorables a las inversiones junto con políticas industriales y tecnológicas estratégicas (Sakakibara y Yamakawa, 2003). Más recientemente, desde principios de los años noventa, China ha contribuido cada vez más a conformar la estructura de la integración regional en el Asia oriental y sudoriental.

Hasta fines de los años noventa, China no era miembro de ningún acuerdo regional de libre comercio o de cooperación económica, excepto el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), y no había concertado ningún acuerdo bilateral sobre el libre comercio o inversiones. Así pues, la propuesta china de establecer una zona de libre comercio con la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) en noviembre de 2000 marcó un cambio de política de su Gobierno, que se embarcó en el regionalismo como complemento de sus relaciones económicas exteriores mundiales. Pese a la inexistencia de acuerdos regionales formales, la integración económica entre China y otros países asiáticos, particularmente del Asia oriental y sudoriental, ha sido estrecha a causa de un nexo, establecido principalmente por las empresas transnacionales, entre las inversiones y el comercio. La irrupción

de China como destino de la IED a causa de sus bajos costos de producción, que son aún menores que los de los países de la ASEAN, atrajo primero a los inversionistas chinos de Hong Kong (China), de la Provincia China de Taiwán y de otros países asiáticos. Cuando las compañías de la Provincia China de Taiwán, en particular, aceleraron el traslado de la producción al continente, las compañías del Japón y de la República de Corea iniciaron una fuerte ofensiva para vender a China. Esto fue seguido de un rápido aumento de la IED de esos dos países, al empezar a ser evidente el potencial de China como importante mercado. A fines de 2006, el Japón se había convertido en el segundo país por el volumen de su IED en China, en tanto que la República de Corea era el cuarto, y a China le correspondía el 40% de la IED total de este último país³. Los países de la ASEAN también han invertido cada vez más en China. En el curso de los años, China ha ido asumiendo cada vez más operaciones de transformación y de montaje, con lo que se ha convertido en una plataforma de exportación para muchas empresas transnacionales (ETN).

La política comercial ha desempeñado una importante función en el rápido aumento de las importaciones y exportaciones de China. Las exenciones fiscales y arancelarias aplicadas a las importaciones destinadas a la transformación han constituido un gran incentivo para que los inversionistas extranjeros establezcan instalaciones de transformación en China. Como resultado de ello, gran parte de la IED en China ha estado relacionada con el comercio, orientando la producción a la exportación o a la reexportación. El efecto acumulativo de la IED sobre las exportaciones de China ha sido considerable: en 2005, el 60% de sus exportaciones tenían su origen en compañías chinas financiadas con capitales extranjeros, y los productos elaborados representaban el 60% de su comercio total. Al mismo tiempo, las importaciones de China procedentes de la ASEAN han evolucionado también, pasando de productos primarios a productos manufacturados (por ejemplo, maquinaria eléctrica y electrónica y aparatos mecánicos), que representan alrededor del 50% de sus importaciones totales

procedentes de la ASEAN⁴. Esto podría deberse al aumento del comercio intraindustrial de productos manufacturados entre los miembros de la ASEAN y China. En consecuencia, la balanza comercial de China con la ASEAN pasó de tener superávit a tener déficit en 1992, y ha venido aumentando desde entonces, al tiempo que su balanza comercial con el resto del mundo tiene un excedente cada vez mayor.

Resumiendo, las corrientes comerciales y de inversión en el Asia oriental y sudoriental han sido conformadas en gran parte por dos países: el Japón y China. Y esos dos países, aunque no son miembros de la ASEAN, han desempeñado una función capital al hacer que se amplíe y se profundice la integración regional dentro de ese bloque. A principios de los años ochenta, las empresas japonesas vieron sus cuotas de mercado amenazadas por la persistente apreciación del yen y por el creciente número de controversias comerciales, problemas que trataron de soslayar en parte reubicando su producción en sus vecinos de la región. La fuerte interdependencia existente entre la IED japonesa y las corrientes comerciales intrarregionales convirtieron a la ASEAN en una región productora y comercial integrada hasta mediados de los años noventa. La mayor proporción de manufacturas, particularmente productos de informática, se comerciaron

El estrechamiento de la integración regional se ha visto entorpecido en América Latina por crisis financieras y económicas recurrentes, y en África por la lentitud del crecimiento y la persistente dependencia con respecto a la producción y la exportación de productos primarios.

dentro de ETN japonesas y entre ETN japonesas, y la competitividad internacional y el aumento de las cuotas de mercado en el extranjero pasaron a ser los principales motivos de las inversiones japonesas en el interior del país y dentro de la ASEAN. En la primera mitad de los años noventa, China pasó a ser una importante potencia regional. Sus importaciones

cada vez mayores de los países de la ASEAN dieron impulso a esas economías y reforzaron aún más las corrientes comerciales intrarregionales y la competitividad de sus productos de exportación finales en la cadena de producción internacional. Así pues, la experiencia de Asia demuestra que, en ciertas circunstancias, la integración comercial regional no requiere necesariamente una cooperación formal a plena escala; también puede verse acelerada por las decisiones empresariales adoptadas en un entorno macroeconómico y comercial apropiado.

Las actividades encaminadas a una integración regional más estrecha entre países en desarrollo de otras regiones se han desarrollado en condiciones menos favorables y se han visto entorpecidas por crisis financieras y económicas recurrentes, como en América Latina, o por la lentitud del crecimiento y la persistente dependencia con respecto a la producción y la exportación de productos primarios, como en África. Incluso si las vinculaciones industriales

transfronterizas son mucho menos pronunciadas que en otras partes del mundo, el comercio intrarregional ha aumentado en muchas regiones, y en muchos casos tiene considerables posibilidades de contribuir al proceso de desarrollo. En la sección siguiente se examinan más atentamente las diferentes experiencias en materia de integración de algunas regiones en desarrollo y economías en transición.

B. Importancia relativa de las corrientes comerciales en la integración regional entre países en desarrollo

1. *Medidas de integración comercial regional*

Pese a la erosión de las preferencias arancelarias regionales, en general, el comercio intrarregional entre países en desarrollo ha continuado expandiéndose durante los 20 últimos años, no sólo en términos absolutos sino también en comparación con el comercio extrarregional. Ese es el caso tanto de las regiones geográficas como de los acuerdos de cooperación regional. En África, América Latina y, particularmente, el Asia oriental y sudoriental, la parte correspondiente al comercio intrarregional dentro del comercio total ha aumentado desde mediados de los años ochenta, a pesar de la liberalización del comercio más rápida que ha tenido lugar en el plano mundial. El comercio intrarregional representa más del 40% del comercio total en el Asia oriental y sudoriental (gráfico 4.2A), mientras que en América Latina ha fluctuado entre el 15 y el 20% del comercio total de la región desde los años setenta. Ahora bien, a este respecto influye sobremanera México, cuyo comercio, principalmente con el Canadá y los Estados Unidos, representa más del 40% del total regional, el doble que en los años ochenta. Si se excluye a México, la parte correspondiente al comercio intrarregional de América Latina ha aumentado considerablemente desde fines de los años ochenta, hasta representar alrededor de la cuarta

parte de su comercio total. En África, la parte correspondiente al comercio intrarregional también se ha incrementado desde mediados de los años ochenta, aunque más lentamente y a un nivel inferior, de menos del 5% a cerca del 10% del comercio total.

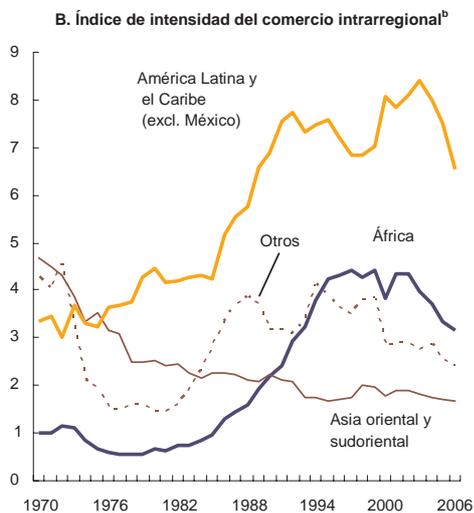
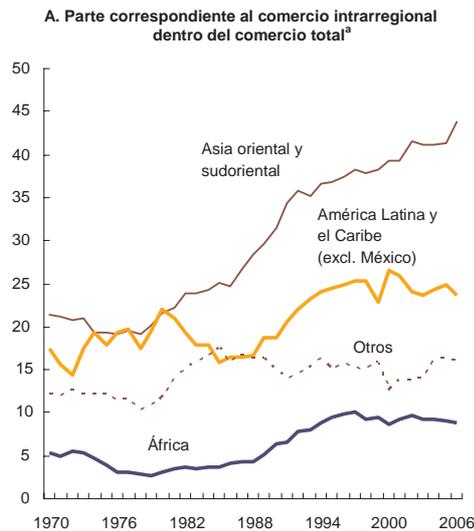
Otro indicador que muestra hasta qué punto el factor regional puede influir en la dirección del comercio es el índice de intensidad del comercio, que compara la parte correspondiente al comercio intrarregional con la importancia relativa de esa región en el comercio mundial. El valor de ese índice es 1 cuando la parte correspondiente al comercio intrarregional dentro del comercio total de una región es equivalente a la parte correspondiente al comercio total de la región dentro del comercio mundial. En ese caso no hay ningún sesgo geográfico en las relaciones comerciales de los países pertenecientes a esa región. Cuanto más excede de la unidad ese índice, más fuerte es el sesgo regional en el comercio exterior (gráfico 4.2B).

Con arreglo a ese criterio, hay sesgo regional en todas las regiones geográficas. Ese sesgo es más fuerte en América Latina, con exclusión de México, donde también ha aumentado más rápidamente desde los años ochenta, aunque ha disminuido desde 2003 como consecuencia de la subida de los precios de los productos primarios exportados por los países latinoamericanos a países de fuera de la región. En

Gráfico 4.2

INDICADORES DEL COMERCIO INTRARREGIONAL DE DETERMINADAS REGIONES EN DESARROLLO, 1970-2006

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en la base de datos *Direction of Trade Statistics*, del FMI, y en la base de datos del *UNCTAD Handbook of Statistics*.

- a $\frac{X_{AA} + M_{AA}}{X_A + M_A}$, donde X_{AA} y M_{AA} son las exportaciones e importaciones intrarregionales de la región A y X_A y M_A son las exportaciones e importaciones totales de la región A.
- b $\frac{X_{AA} + M_{AA}}{X_A + M_A} \div \frac{X_W + M_W}{X_W + M_W - (X_A + M_A)}$, donde X_W y M_W son exportaciones e importaciones mundiales.

el Asia oriental y sudoriental, ese índice siguió una tendencia descendente desde principios de los años setenta hasta mediados de los años noventa, y desde entonces ha permanecido estable a un nivel relativamente bajo. Ello se debe a que el rápido incremento del comercio intrarregional ha ido acompañado de un crecimiento igualmente fuerte de la parte correspondiente al comercio de esa región dentro del comercio mundial. En África, la intensidad del comercio intrarregional ha aumentado considerablemente desde mediados de los años ochenta, aunque partiendo de niveles muy bajos, lo que refleja tanto la expansión del comercio intrarregional como el relativo estancamiento del comercio africano total. Al igual que en América Latina, el reciente descenso del índice de intensidad del comercio en África es principalmente resultado de la evolución de los precios de los productos básicos.

La importancia relativa creciente del comercio intrarregional en todas las regionales en desarrollo en los últimos 20 años, a pesar de la amplia tendencia a la globalización y a pesar de la reducción de los obstáculos al comercio en el plano mundial, confirma la importante función de las ventajas *de facto* relacionadas con el comercio dimanantes de la proximidad geográfica, de los costos de transacción más bajos y de los conocimientos tácitos debidos a la interacción repetida o a la afinidad cultural e histórica (Rosenthal y Strange, 2004).

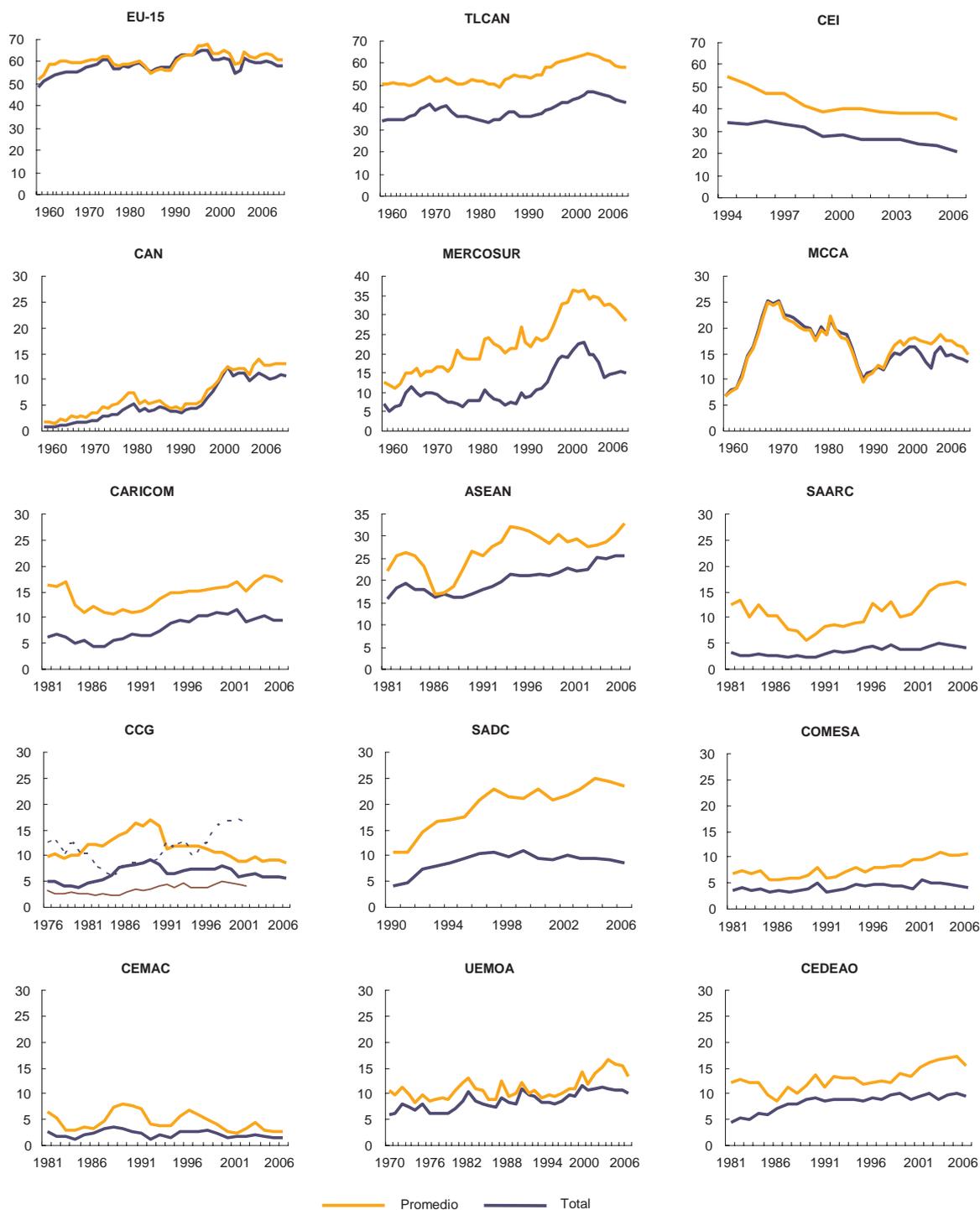
El volumen del comercio intrarregional varía considerablemente entre los diferentes bloques regionales formales, y corresponde aproximadamente a la etapa de desarrollo de sus Estados miembros desde el punto de vista del ingreso por habitante y del grado de industrialización. Por ejemplo, el comercio intrarregional es muy importante en la UE y en el TLCAN, donde representó el 60 y el 45%, respectivamente, del comercio total durante el período 2000-2006. En la Comunidad de Estados Independientes (CEI), el comercio interregional disminuyó durante gran parte de los años noventa, debido a que los Estados miembros sufrieron una grave crisis de ajuste, pero todavía es considerable y representó el 25% del comercio total de la región entre 2000 y 2006.

El gráfico 4.3 muestra la evolución del comercio intrarregional en determinados acuerdos regionales⁵, utilizando dos indicadores: la *participación total* del comercio intrarregional, que se obtiene comparando el comercio intrarregional global con el

Gráfico 4.3

PARTE CORRESPONDIENTE AL COMERCIO INTRARREGIONAL DENTRO DEL COMERCIO TOTAL: ALGUNOS BLOQUES REGIONALES

(Total de cada bloque y promedio no ponderado de los diferentes países, en porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en la base de datos *Direction of Trade Statistics*, del FMI.
Nota: Los períodos difieren, según la disponibilidad de datos comparables.

comercio total global del grupo de países, y la *participación media* del comercio interregional, que es la media aritmética de la participación de cada país dentro del comercio intrarregional. La combinación de esas dos medidas indica el grado de heterogeneidad de cada bloque. En los acuerdos regionales en los que participan países de dimensiones económicas muy diferentes, el primer indicador se ve fuertemente influido por la estructura geográfica del comercio de los países miembros más grandes; no obstante, la importancia relativa de los miembros de un acuerdo regional como mercados y como proveedores de mercancías puede variar considerablemente entre los participantes y tiende a ser mayor en el caso de las economías más pequeñas. En tales casos, el segundo indicador (media aritmética) mostrará un nivel de comercio intrarregional más alto que el primero (participación global). Ese es claramente el caso del MERCOSUR, de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC) y de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC). La diferencia es también importante en el TLCAN y la CEI, en los que la parte del comercio intrarregional es considerablemente mayor en el caso de los países miembros más pequeños. Por ejemplo, en 2006 el comercio de los Estados Unidos con los demás países partes en el TLCAN representó el 30% de su comercio total, mientras que esa proporción excedió del 70% en el Canadá y México. Análogamente, el comercio con otros miembros de la CEI representó solamente el 11% de la totalidad del comercio de la Federación de Rusia, pero casi el 40% por término medio, del comercio total de los demás países de la CEI.

2. América Latina y el Caribe

Entre los cuatro miembros iniciales del MERCOSUR, la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay⁶, el comercio intrarregional creció rápidamente entre 1990 y 1998, no sólo como resultado del propio proceso de integración, sino también porque durante ese período la demanda de importaciones aumentó rápidamente al superar América Latina la crisis de la deuda de los años ochenta. Los países del MERCOSUR, especialmente la Argentina y el Brasil, tienen una estructura de exportación diversificada, a causa de su desarrollo industrial relativamente avanzado. En consecuencia, han podido responder a la creciente demanda de los países asocia-

dos de la región que deseaban importar una gran variedad de mercancías. Sin embargo, al verse afectada de nuevo la región por crisis económicas entre 1999 y 2002, las importaciones de los países del MERCOSUR descendieron y las exportaciones intrarregionales se desplomaron, en tanto que el nivel de sus exportaciones al resto del mundo permaneció aproximadamente igual. Esta evolución se refleja en la estructura de las exportaciones intrarregionales: su participación dentro de las exportaciones totales de la región aumentó inicialmente con rapidez del 8,9% en 1990 al 25,0% en 1998, y después se contrajo hasta el 11,5% en 2002. Con la recuperación económica subsiguiente, las exportaciones intrarregionales se expandieron más rápidamente que las exportaciones globales. La parte correspondiente a las importaciones intrarregionales ha sido más estable, de alrededor de un 20%, porque las importaciones intrarregionales y extrarregionales se han expandido y contraído paralelamente. La parte global correspondiente al comercio intrarregional dentro del comercio total de la región, de aproximadamente un 15% en 2005 y 2006, es aún menor de lo que era a fines de los años noventa. De los miembros del MERCOSUR, el Brasil, cuyo comercio representa el 70% del comercio total de la región, tiene una participación relativamente baja en el comercio intrarregional (10%), mientras que, para los demás países miembros, el MERCOSUR es el interlocutor comercial más importante.

En la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la parte del comercio intrarregional es menor que en el MERCOSUR, aunque ha venido aumentando desde principios de los años noventa. Esto se debe en gran parte al peso de los productos primarios en las exportaciones de esos países, que se destinan principalmente a países desarrollados. En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, cuyas exportaciones están dominadas por el petróleo y representan aproximadamente la mitad del total de las exportaciones de la CAN, menos del 5% de las exportaciones totales del país se destinaron a otros países de la CAN en 2006. En cambio, una quinta parte de las exportaciones de Colombia, que están más diversificadas, van a otros países miembros de la CAN. Al igual que en el MERCOSUR, la parte correspondiente a las importaciones intrarregionales es mayor que la correspondiente a las exportaciones intrarregionales. Una parte considerable y creciente del comercio de los países de la CAN se realiza con otros países latinoamericanos: en 2002-2006, llegó a alrededor del 30% del comercio total de la CAN.

Esto indica que un acuerdo regional más amplio, tal como la propuesta Unión del Sur en la que participarían todos los países de América del Sur, podría ya contar con un volumen considerable de comercio entre sus miembros.

En el Mercado Común Centroamericano (MCCA), que fue una de las primeras instituciones de cooperación regional entre países en desarrollo, el acuerdo comercial de 1961 dio un impulso considerable al comercio intrarregional, que subió rápidamente de un 7% del comercio total en 1960 a un 25% en 1968-1970. La razón de ser del acuerdo entre sus cinco miembros, que eran países pequeños, era crear un mercado más amplio para sus industrias manufactureras. Esa estrategia tuvo éxito, por cuanto la parte de las manufacturas dentro del PIB de la región subió de un 14 a un 18% durante los años sesenta (CEPAL, 2005). La disminución relativa del comercio intrarregional en los años ochenta se debió a una prolongada recesión causada por la crisis de la deuda, así como a conflictos regionales. Además, algunos miembros del MCCA no estaban satisfechos con lo que consideraban que era una distribución desigual de los costos y los beneficios del mercado común. En consecuencia, Honduras abandonó el grupo a fines de los años setenta y volvió a gravar con derechos arancelarios las importaciones procedentes de sus antiguos asociados, y Costa Rica y Nicaragua impusieron nuevas barreras a las importaciones procedentes de otros miembros del MCCA (Déniz Espinós, 2006). Aunque las condiciones económicas y políticas volvieron de nuevo a ser más favorables para el comercio intrarregional en los años noventa, y aunque Honduras volvió a adherirse al MCCA, el comercio intrarregional como parte del comercio total no se recuperó plenamente, y continuó siendo de alrededor del 15% del comercio total. Ello se debió, en particular, a que entretanto los miembros del grupo habían reforzado sus relaciones comerciales con los Estados Unidos, lo que llevó a la creación de la Asociación de Libre Comercio de Centroamérica (CAFTA)⁷.

3. Países en desarrollo de Asia

De todas las entidades de cooperación regional establecidas entre países en desarrollo, la ASEAN es la que tiene la mayor proporción de comercio intrarregional dentro de su comercio total: una media aritmética del 33% y un promedio ponde-

rado del 26% (gráfico 4.3). Aunque la ASEAN se creó como agrupación política más que económica, el comercio entre sus miembros ha aumentado constantemente desde mediados de los años setenta. La liberación del comercio no tuvo carácter formal hasta 1992, año en que se creó la Zona de Libre Comercio de la ASEAN. La expansión del comercio en la ASEAN se debió en gran parte a los vínculos de sus Estados miembros con otros países del Asia oriental y sudoriental. Se inició una fuerte integración regional a mediados de los años ochenta, cuando, por una combinación de presiones macroeconómicas y estructurales (Akyüz, 1988), empezaron a aumentar las corrientes de IED japonesa hacia el Asia oriental. Las relaciones verticales de producción en la industria de la electrónica, especialmente desde principios de los años noventa, pasaron a ser un rasgo más prominente de la integración regional, con la participación también de NEI de segundo nivel y de China. El fuerte aumento del volumen del comercio intrarregional, en gran parte por el comercio intraindustrial de bienes intermedios desde finales de los años ochenta, unido a las corrientes intrarregionales de IED, ha sido una importante característica de la experiencia del Asia oriental en el curso de los dos últimos decenios, pero también se ha continuado recurriendo a los mercados de productos finales de fuera de la región (Sakakibara y Yamakawa, 2003).

Estas tendencias guardan relación con el aumento de las redes regionales de producción. Como se ha estudiado en anteriores *Informes sobre el comercio y el desarrollo*, en esas redes participan grandes ETN que producen conjuntos normalizados de mercancías en varios lugares, o grupos de empresas pequeñas y medianas situadas en diferentes países y vinculadas mediante subcontratación internacional a una empresa coordinadora que dirige las actividades. En Asia oriental existen los dos tipos de redes, aunque el primero está más extendido. China ha contribuido considerablemente a la aceleración del ritmo del comercio intrarregional desde fines de los años ochenta, ya que grandes empresas de la región han reubicado operaciones de montaje para aprovechar las diferencias de costos. Esas empresas se han convertido en importantes exportadores de bienes intermedios a China. La participación en esas redes ha formado parte también de la dinámica del desarrollo en el Asia sudoriental, aunque se ha limitado a un pequeño número de industrias.

Han surgido redes regionales de producción principalmente en la industria eléctrica y en la indus-

tria electrónica, y esas redes, en el contexto del rápido aumento de la producción en el Asia oriental y sudoriental, han contribuido a la rápida expansión del comercio intrarregional. En 2006, el comercio de los miembros de la ASEAN con otros países en desarrollo del Asia oriental y sudoriental representó casi el 50% del comercio total de la ASEAN, en comparación con el 30% en 1990. Esta dinámica muestra cómo las corrientes comerciales pueden verse impulsadas no sólo por acuerdos formales sino también por redes regionales de producción *de facto*. Su éxito ha alentado las negociaciones para el establecimiento de una zona de libre comercio que incluiría los países de la ASEAN, China, la República de Corea y el Japón.

Fuera del Asia oriental y sudoriental, la experiencia de las redes de producción es más problemática, particularmente cuando la IED se ha visto atraída en un contexto de debilidad (o incluso disminución) de la formación interna de capital y, en algunos casos, incluso de "desindustrialización". A falta de una fuerte integración interna, la IED puede llevar a una modalidad de desarrollo dual basada en enclaves⁸. Existe también el peligro añadido de que lleve a una superproducción de mercancías normalizadas con un elevado contenido de exportación, como en las industrias de montaje, lo que amenaza con reducir a algunos países a la situación de tributarios de actividades mal remuneradas y de bajo valor añadido caracterizadas por la disminución de los ingresos y por la existencia de un gran sector no estructurado.

La crisis financiera asiática de 1997-1998, de forma similar al impacto de las crisis habidas en los países latinoamericanos que afectaron al proceso de integración del MERCOSUR, llevó al descenso de las exportaciones intrarregionales en el Asia oriental y sudoriental en general y en la ASEAN en particular. No obstante, las repercusiones en la ASEAN fueron menos graves, y tanto las economías asiáticas como sus corrientes comerciales intrarregionales se recuperaron más rápidamente. En la ASEAN, las exportaciones intrarregionales descendieron un 20% entre 1996 y 1998, en comparación con un 50% en el MERCOSUR entre 1998 y 2002. La principal razón de que la crisis tuviera menos efectos es que gran parte del comercio entre los países de la

ASEAN se componen de bienes intermedios cuyo destino final, después de ser transformados, se encuentra fuera de la región. Así pues, la capacidad de recuperación de la demanda final mantuvo el comercio intrarregional de piezas y componentes.

La integración regional es mucho menos dinámica en el Asia meridional, donde el establecimiento de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC) en 1985 no fue seguida de un rápido crecimiento del comercio intrarregional, que en conjunto no excede del 5% del comercio total de la región. Esa gran limitación del comercio intrarregional se debe principalmente a que las relaciones comerciales de las economías más grandes de la región, la India y el Pakistán, con los demás miembros, y particularmente entre sí, son de poca importancia en comparación con su comercio extrarregional. No obstante, los países miembros de la SAARC, especialmente la India, mantienen im-

portantes relaciones comerciales con los miembros más pequeños del bloque⁹. Estas asimetrías explican la disparidad entre las dos medidas del comercio intrarregional que se muestran en el gráfico 4.3, con un comercio intrarregional total muy bajo pero con un indicador medio considerable en el caso de esos países.

En el Asia oriental y sudoriental, el fuerte crecimiento del comercio intrarregional está relacionado con el aumento de las redes regionales de producción.

En los países que forman el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), establecido como unión aduanera en 2003 para reforzar los vínculos económicos y para incrementar la contribución del sector industrial a su producto nacional bruto, la parte correspondiente al comercio intrarregional dentro del comercio total ha continuado siendo modesta, principalmente porque las exportaciones de todos los miembros están dominadas por los combustibles. La parte de las importaciones intrarregionales dentro de las importaciones totales de los miembros es mayor, especialmente en el caso de Bahrein y Omán, y, en menor medida, de Kuwait y Qatar. Esas importaciones consisten principalmente en manufacturas de la Arabia Saudita y de los Emiratos Árabes Unidos. El rápido aumento reciente del valor de las exportaciones de los países del CCG, debido a la subida de los precios del petróleo, ha reducido aún más la parte correspondiente al comercio intrarregional dentro del comercio total, aunque el comercio intrarregional del CCG ha aumentado en términos absolutos, y dos tercios de esa expansión se deben al comercio de

manufacturas. A largo plazo, un mejoramiento sostenido del comercio intrarregional de manufacturas podría ayudar a los países del CCG a diversificar sus economías (Fasano e Iqbal, 2003).

4. África

Los países africanos pertenecen generalmente a varios acuerdos comerciales regionales (gráfico 4.4), pero esto no siempre ha ido acompañado de un comercio intrarregional considerable. El comercio dentro de la Unión del Maghreb Árabe (UMA), de la Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEDEAO) y del Mercado Común para el África Oriental y Meridional (COMESA) no ha excedido del 5% de su comercio total. El comercio intrarregional de la UMA es particularmente bajo, pese a las exportaciones de manufacturas relativamente diversificadas de algunos de sus miembros (Marruecos y Túnez). En 2005 correspondieron a Europa occidental dos tercios del total de las exportaciones de la UMA; no sólo fueron a ese mercado la mayor parte de las exportaciones de combustibles (principalmente de Argelia y Libia), sino también el 80% de las manufacturas exportadas por Marruecos y Túnez.

La Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEMAC) presenta la menor participación del comercio intrarregional (menos del 2%) de todos los planes de integración regional de África, principalmente porque cinco de sus seis miembros (Camerún, Chad, Congo, Gabón y Guinea Ecuatorial) cuentan sobre todo con sus exportaciones de petróleo al resto del mundo. El Camerún es el único miembro que exportó más del 1% de sus bienes y servicios a otros países de la CEMAC en 2003-2006. Las importaciones intrarregionales son considerables en los dos países sin litoral que forman parte de ese bloque, el Chad y la República Centroafricana, ya que representaron entre el 11 y el 17% de sus importaciones durante ese período, la mayor parte de las cuales tuvieron su origen en el Camerún.

Los vínculos comerciales entre los miembros de la Unión Económica y Monetaria del África Oc-

cidental (UEMAO) están mucho más desarrollados. Junto con la CEMAC y con las Comoras, esa Unión pertenece a la zona del franco CFA. La UEMAO forma también parte de la CEDEAO, más amplia (gráfico 4.4), y el comercio intrarregional de esas dos agrupaciones en 2003-2006 representó alrededor del 10% de su comercio total. Aunque la CEMAC y la UEMAO forman parte de la misma zona monetaria (véase el capítulo V), con lo que quedan descartados los riesgos inherentes a las fluctuaciones de los tipos de cambio, el comercio entre ellas es casi inexistente. En cambio, la UEMAO tiene unos vínculos comerciales relativamente fuertes con los demás países que forman la CEDEAO, así como con otras subregiones de África. En 2006, el 26% de las exportaciones de la UEMAO fueron a la CEDEAO y el 32% a África en su conjunto, al tiempo que el 20% de sus importaciones tenían su origen en la CEDEAO y el 23% en África.

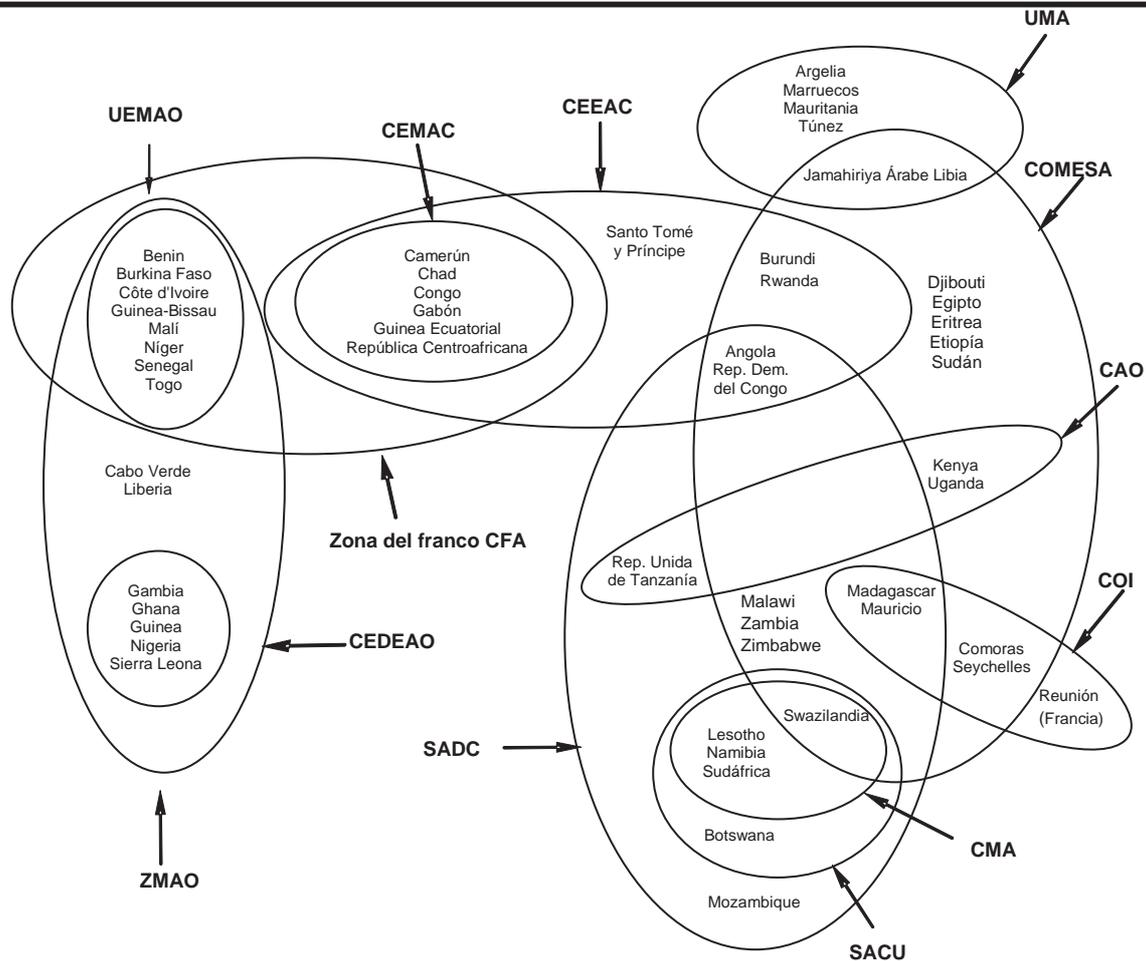
Las corrientes pueden verse impulsadas no sólo por acuerdos formales, sino también por redes regionales de producción *de facto*.

La integración comercial en la CEDEAO ha progresado muy lentamente desde principios de los años noventa, y el comercio intrarregional se ha concentrado mucho en unos pocos países. A tres países (Nigeria, Côte d'Ivoire y Senegal) les corresponden casi el 90% de la totalidad de las exportaciones intrarregionales y casi el 50% de la totalidad de las importaciones intrarregionales. El comercio intrarregional relativamente pequeño de la CEDEAO se debe parcialmente a la pequeña parte correspondiente al comercio intrarregional de Nigeria, habida cuenta de que este país representa el 75% de las exportaciones totales de la CEDEAO y el 45% de sus importaciones. Si se excluye a Nigeria, el comercio intrarregional aumenta hasta el 20% del comercio total. De todas formas, ese promedio oculta las grandes diferencias existentes entre los países miembros. El comercio intrarregional es considerablemente superior al promedio en el caso de países sin litoral tales como Burkina Faso, Malí y el Níger, así como en el caso del Senegal y el Togo, que suministran a la región unas pocas manufacturas.

El nivel relativamente bajo del comercio intrarregional de la CEDEAO se explica también por la fuerte dependencia de la mayoría de sus países miembros con respecto a las exportaciones de productos primarios, así como por la existencia de un plan de liberalización del comercio que tiene unas normas de origen muy estrictas. El acceso al mercado

Gráfico 4.4

ÁFRICA: COMPOSICIÓN PARCIALMENTE COINCIDENTE DE LOS GRUPOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL



Fuente: Secretaría de la UNCTAD, sobre la base de Tsangarides, Ewencyk y Hulej, 2006: 26.

Nota: Las Comoras son también miembro de la zona del franco CFA.

regional es especialmente difícil para las empresas y los sectores que se encuentran en una de las primeras fases de desarrollo, dada la poca integración interna existente. Tales empresas tienen que recurrir a insumos importados, y el contenido de valor interno añadido en sus productos es frecuentemente demasiado pequeño para cumplir las normas de origen. A principios de 2000, sólo 17 empresas manufactureras podían observar esas normas (Shams, 2003). Otros obstáculos al comercio intrarregional son de carácter burocrático y material, como los peajes en las carreteras, los derechos de tránsito y las demoras administrativas en las fronteras y en los puertos, que hacen que los costos de transporte aumenten y que las entregas no sean fiables.

El comercio intrarregional es más importante en la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC), especialmente entre el número más limitado de miembros de la Unión Aduanera del África Meridional (UAAM) que forman parte de esa Comunidad, los cuales tienen estrechos vínculos comerciales con el miembro más grande del grupo, Sudáfrica. La discrepancia entre las dos tendencias de la SADC que se indican en el gráfico 4.3 confirma la importancia relativamente mayor del comercio intrarregional para los países más pequeños que son partes en esos acuerdos comerciales regionales¹⁰. Angola, la segunda economía más grande de la SADC después de Sudáfrica, no tiene prácticamente relaciones comerciales con otros países africanos:

sus importaciones de manufacturas proceden casi exclusivamente de países desarrollados y de países asiáticos en desarrollo, y sólo una pequeña parte de sus exportaciones, casi exclusivamente petróleo bruto, se exporta a otros países africanos cuyas capacidades de refinado son inexistentes o muy limitadas. En cambio, para algunos países miembros de la SADC, en particular Malawi, Mozambique, Zambia y Zimbabwe, la SADC es la principal fuente de sus importaciones y también absorbió el 22, el 16, el 36 y el 45%, respectivamente, de sus exportaciones totales en 2005-2006¹¹.

En suma, el peso relativamente pequeño del comercio intrarregional en África, pese a la existencia de varios acuerdos comerciales regionales en los que los países Partes coinciden parcialmente muchas veces, se debe en gran medida a su estructura de producción y a la composición de sus exportaciones. Como muchos países están especializados todavía en un pequeño número de productos primarios, en tanto que la mayoría de sus importaciones consisten en manufacturas, el potencial para el comercio intrarregional es limitado. La producción, orientada a la exportación, de industrias manufactureras de gran intensidad de mano de obra de algunos países, tales como Cabo Verde, Lesotho, Marruecos, Mauricio y Túnez, se dirige primordialmente a los mercados de Europa y de los Estados Unidos. No obstante, el comercio intrarregional es importante para varias economías relativamente pequeñas, particularmente los países sin litoral.

El comercio intrarregional entre los miembros de la CEI ha ido disminuyendo, pese a los numerosos acuerdos regionales concertados.

5. Comunidad de Estados Independientes (CEI)

En contraste con la mayoría de las agrupaciones regionales de África, América Latina y Asia, que han experimentado un aumento de su comercio intrarregional en el curso de los dos últimos decenios, la experiencia de la CEI durante los años noventa ha sido una experiencia de desintegración económica, a pesar de la conclusión de numerosos acuerdos¹². Con la descomposición de la Unión Soviética, un espacio económico que anteriormente estaba bien integrado perdió los elementos básicos de su funcionamiento:

un alto grado de protección con respecto al resto del mundo, una moneda única y una planificación central de la producción que también determinaba la ubicación geográfica de la producción. Esto fue acompañado de un rápido descenso del PIB total, que fue más pronunciado en el sector manufacturero y en la agricultura. El resultado de ello fue la disminución de las corrientes comerciales entre los Estados de reciente independencia y la reorientación del comercio hacia otras regiones, especialmente de Europa occidental. Aunque el comercio interior de la Unión Soviética en 1990 representó el 77% del comercio total de las Repúblicas Soviéticas, la parte correspondiente al comercio interior de la CEI dentro del comercio total de la CEI bajó al 34% en 1994 y al 21% en 2006 (Elborgh-Woytek, 2003)¹³.

La disminución de la parte correspondiente al comercio interior de la CEI fue acompañada de un espectacular descenso del comercio exterior total a principios de los años noventa. Entre 1991 y 1993, las exportaciones y las importaciones totales de los miembros de la CEI bajaron en un 65 y un 72%, respectivamente. Desde entonces, los volúmenes del comercio vienen aumentando; tras un nuevo retroceso de la expansión del comercio como resultado de la crisis del rublo de 1998, las exportaciones se han recuperado desde el principio del nuevo milenio. En los últimos años, en la mayoría de los países de la CEI han aumentado rápidamente las exportaciones, principalmente a causa de las subidas de los precios de sus exportaciones de productos primarios. Desde 2000, la CEI viene siendo una de las regiones de más rápido crecimiento del mundo, y todos sus miembros anuncian unas vigorosas tasas de crecimiento del PIB.

La distribución geográfica del comercio de los miembros de la CEI varía considerablemente. Algunos continúan siendo bastante tributarios del comercio interior de la CEI, tanto en cuanto a las exportaciones como en cuanto a las importaciones: en el caso de Belarús, Moldova, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán, más de un tercio del comercio total sigue teniendo lugar con otros miembros de la CEI; en cambio, en el caso de la Federación de Rusia, el comercio interregional representó menos del 12% de su comercio total en 2006. En general, los miembros de la CEI dependen más de su

región en lo que se refiere a las importaciones que en lo que concierne a las exportaciones¹⁴.

Hasta mediados de los años noventa, la mayor economía de la región, la Federación de Rusia, continuó siendo el país que más relaciones comerciales mantenía con la mayoría de los miembros de la CEI, pero para 2005 era el país que más comerciaba con sólo Belarús, Ucrania y Uzbekistán. En el caso de varios miembros de la CEI, la sustituyó la UE-15, en tanto que el comercio de Kirguistán se realiza principalmente con China y el de Turkmenistán con Ucrania. La proximidad geográfica está desempeñando una importante función en la determinación de la orientación del comercio de los diferentes miembros de la CEI. Así, la República Islámica del Irán y Turquía han pasado a mantener importantes relaciones comerciales con los países del Cáucaso, China está cobrando importancia para los países del Asia central, y los países de Europa central (todos los cuales son ahora miembros de la UE) y de Europa meridional y oriental tienen ahora más importancia para los miembros europeos de la CEI.

* * *

Los acuerdos comerciales en sí, sean bilaterales o plurilaterales, no llevan automáticamente al

aumento del comercio entre las partes. Otros muchos factores, particularmente los relacionados con las estructuras de la oferta y la demanda de las economías de los miembros, ejercen considerable influencia en los resultados del comercio interregional y en su impacto potencial sobre el crecimiento y el desarrollo de esos países. Por consiguiente, una visión estática de los efectos de los acuerdos regionales puede inducir a error. La dinámica de los diversos bloques regionales analizados en esta sección indica que la intensidad del comercio intrarregional entre los países en desarrollo y las economías en transición está condicionada por varios factores, que pueden reforzarse mutuamente; entre ellos figura la capacidad de los diferentes mercados internos para absorber los productos de los países vecinos, capacidad que está determinada principalmente por el tamaño relativo de las economías de la región, por sus ingresos por habitante y por sus estructuras de producción. El potencial de los acuerdos comerciales regionales para generar intercambios comerciales entre sus miembros, lo que podría contribuir a estimular la diversificación (dando lugar posiblemente a mayores complementariedades), la competencia y las economías de escala, así como a promover el cambio estructural, está limitado generalmente por el débil crecimiento, particularmente del sector manufacturero.

C. Composición del comercio intrarregional

Los beneficios que el comercio internacional puede reportar para el desarrollo económico dependen en general de diversos factores; no pueden medirse simplemente en función del aumento del valor total de las exportaciones. La magnitud de las repercusiones positivas de la expansión del comercio sobre el crecimiento a largo plazo dependerán de la amplitud de los vínculos entre el sector de exportación y el resto de la economía, el volumen de empleo que genere, la amplitud de los beneficios tecnológicos indirectos para el resto de la economía, la proporción que el valor añadido en el país represente dentro del valor de las exportaciones, los ingresos

que genere y la parte de esos ingresos que perciban los agentes nacionales, lo que a su vez sentará las bases para establecer un sólido nexo entre exportaciones, beneficios e inversiones (Akyüz y Gore, 1994; véanse también los TDR, 1996, cap. II; 2003, cap. IV, y 2005, cap. II).

El sector de exportación puede tener fuertes vínculos con el resto de la economía o ser un mero enclave, lo que puede ocurrir cuando, en un país con capacidades nacionales limitadas, el sector de exportación se basa en recursos concretos, como una mano de obra abundante o recursos naturales. Los bene-

ficios dimanantes de la implantación de empresas transnacionales (ETN) son más positivos cuando los insumos se obtienen localmente y cuando el país receptor posee capacidad manufacturera y capital humano suficientes para aprovechar de los beneficios indirectos potenciales (Rodríguez-Clare, 1996). El efecto de las inversiones extranjeras directas sobre el desarrollo del país receptor depende de una serie de factores, entre ellos el grado de difusión de los beneficios tecnológicos indirectos de las filiales a las empresas nacionales, la creación de concatenaciones regresivas y progresivas en la economía, y el impacto en la inversión nacional y en el empleo (UNCTAD, 2007c: 13). En las nuevas economías industriales (NEI) asiáticas de primer nivel, esos beneficios indirectos se produjeron porque la tasa de formación de capital, muy elevada, y las políticas industriales concomitantes de esos países permitieron que las empresas nacionales con capacidad de absorción pudieran obtener algunos de los beneficios indirectos dimanantes de las IED. Esos efectos son más difíciles de observar en los países en que las redes de producción internacionales han sido más visibles pero en que ha habido una menor intervención normativa. En algunos casos, el alto nivel de inversión tanto nacional como extranjera ha propiciado un rápido crecimiento al explotar una combinación de suministros abundantes de mano de obra y de recursos naturales. Sin embargo, al existir una dependencia con respecto a los insumos importados o a los proveedores extranjeros, el conjunto de vínculos característico de la integración interna es débil o inexistente, lo que limita los beneficios que de otro modo podrían obtenerse de la competitividad generada por la IED.

La integración interna hace que aumenten las posibilidades de obtener beneficios de la IED, y de que se extiendan a toda la economía las ventajas resultantes del comercio internacional. Mientras el sector de exportación se limite a un conjunto reducido de actividades, incluso en el contexto de las redes de producción internacionales, serán bastante escasas las probabilidades de que se inicie un proceso dinámico que oriente las actividades hacia un modelo de crecimiento industrial más intensivo en mano de obra calificada y más sostenido. Por otro lado, cuando las ETN no se integran en las economías que las acogen, tienen muchos otros lugares donde elegir,

por lo que tienen más libertad y, por ende, una posición negociadora reforzada con el gobierno receptor. Esto puede dar lugar a una competencia excesiva y malsana para atraer IED (mediante concesiones fiscales y concesiones relacionadas con el comercio) y desviar los beneficios resultantes del comercio internacional y regional en favor de las ETN.

Si no existe una fuerte integración interna, la industrialización impulsada por las ETN puede llevar a un modelo de desarrollo de tipo de enclaves, en que la producción de bienes normalizados con un alto contenido de importación puede hacer que los países queden atrapados en actividades de bajos salarios y de bajo valor añadido, con rendimientos decrecientes y un sector no estructurado en expansión. Este modelo se ha observado en algunas partes de América Latina y el Caribe, así como en el norte de África. Para atraer IED, también puede utilizarse la cooperación regional, por ejemplo mediante la concertación de acuerdos de comercio preferencial. Ahora bien, si ello se hace en detrimento del espacio de políticas, podría llevar a un modelo distorsionado de desarrollo. Es necesario recurrir a políticas macroeconómicas, industriales y tecnológicas cuidadosamente estudiadas para reducir la probabilidad de que el sector de exportación se limite a un enclave. También puede incidir en ese modelo el tipo de actividades en que se especialice una economía.

Según las circunstancias y políticas específicas de un país, las exportaciones de productos primarios pueden tener fuerte repercusión en el crecimiento, especialmente si generan beneficios para los agentes locales que, al reinvertirse, contribuyen a la creación de capacidad productiva, al aumento de la productividad y a la diversificación, particularmente en el sector manufacturero. En general, las actividades manufactureras tienden a generar más vínculos económicos con el resto de la economía que las actividades primarias. El proceso de industrialización debería tratar de orientarse hacia los sectores de mayor intensidad de tecnología y de mano de obra calificada, capaces de difundir los efectos tecnológicos al resto de la economía. La comparación entre la composición del comercio intrarregional y la del comercio extrarregional hace pensar que, en muchos casos, el primero ofrece mayores posibilidades que el se-

En muchos casos, el comercio intrarregional ofrece más posibilidades de elevar la calidad de los productos industriales y de las exportaciones que el comercio extrarregional.

gundo para mejorar las exportaciones y las manufacturas.

En la figura 4.5 se muestra la composición del comercio de diferentes agrupaciones regionales con las principales agrupaciones con las que mantienen relaciones comerciales, por principales categorías de productos. En América Latina, gran parte del comercio del MERCOSUR, la CAN y el MCCA con las economías desarrolladas sigue un esquema tradicional: las exportaciones consisten principalmente en productos primarios y manufacturas de gran intensidad de mano de obra, mientras que las importaciones consisten principalmente en productos manufacturados de mediana y alta intensidad de tecnología. Europa occidental y el Japón compran principalmente productos agrícolas al MERCOSUR y al MCCA, y productos de las industrias extractivas al MCA. Las importaciones de los Estados Unidos provenientes de América Latina están más diversificadas: además de combustibles procedentes de la CAN (principalmente de la República Bolivariana de Venezuela) y productos agrícolas (café, fruta) procedentes del MCCA, importan diversas manufacturas del MERCOSUR y de manufacturas de gran intensidad de mano de obra y piezas electrónicas del MCCA, procedentes en gran parte de las industrias de montaje (maquiladoras). Análogamente, el comercio de esos bloques latinoamericanos con las regiones en desarrollo de fuera de América Latina está dominado por las importaciones de manufacturas y las exportaciones de productos primarios, por ejemplo productos agrícolas procedentes del MERCOSUR y petróleo procedente de la CAN.

Las exportaciones intrarregionales incluyen una proporción mucho mayor de manufacturas, con un elevado porcentaje de productos de tecnología media y alta: el 70% en el MERCOSUR y más del 60% en la CAN y el MCCA. La composición de las exportaciones extrarregionales del MCCA y del MERCOSUR a otros países de América Latina y el Caribe está diversificada, con una proporción de manufacturas más elevada que en el caso de las exportaciones al resto del mundo. Así, para la mayor parte de los países latinoamericanos, los mercados regionales constituyen los principales destinos de sus exportaciones de manufacturas, especialmente por lo que se refiere a las manufacturas de gran intensidad de mano de obra calificada y de tecnología.

Esto se confirma cuando se examinan las exportaciones de diferentes categorías de productos desglosadas por destino geográfico (figura 4.6). En el MERCOSUR, el 50% de las exportaciones de manufacturas de alta y mediana intensidad de mano de obra calificada y de tecnología van destinadas a países de América Latina, aunque las exportaciones totales a países latinoamericanos representan sólo el 29% de las exportaciones totales del MERCOSUR. La diferencia es aún más marcada en el caso de la CAN: el 70% de las exportaciones de las manufacturas de mayor intensidad de tecnología se destinan a países latinoamericanos, en particular a otros miembros de la CAN, mientras que las exportaciones intrarregionales representan sólo el 20% de las exportaciones totales. En lo que respecta al MCCA, más del 40% de las exportaciones de manufacturas de alta y mediana intensidad de mano de obra calificada y de tecnología tienen como destino otros miembros del MCCA, casi el 20% otros países de América Latina, y el 35% los Estados Unidos y el Canadá. La importancia de los mercados regionales para esa categoría de productos se confirma al efectuar un examen por países. En la Argentina, Colombia, el Ecuador y el Uruguay, las exportaciones a América Latina representan entre el 32 y el 40% de las exportaciones totales; pero la proporción de exportaciones de manufacturas de mayor intensidad de tecnología y de mano de obra calificada que va a países latinoamericanos roza el 80% en todos esos países y alcanza el 90% en el Uruguay. Incluso en el Brasil y en Chile, países para los que el mercado latinoamericano es menos importante -debido, en el Brasil, a su tamaño, y en Chile a su especialización en productos primarios-, cerca del 45% de esa categoría de productos (es decir, las exportaciones de manufacturas de mayor intensidad de tecnología y de cualificaciones) se destinan al mercado regional.

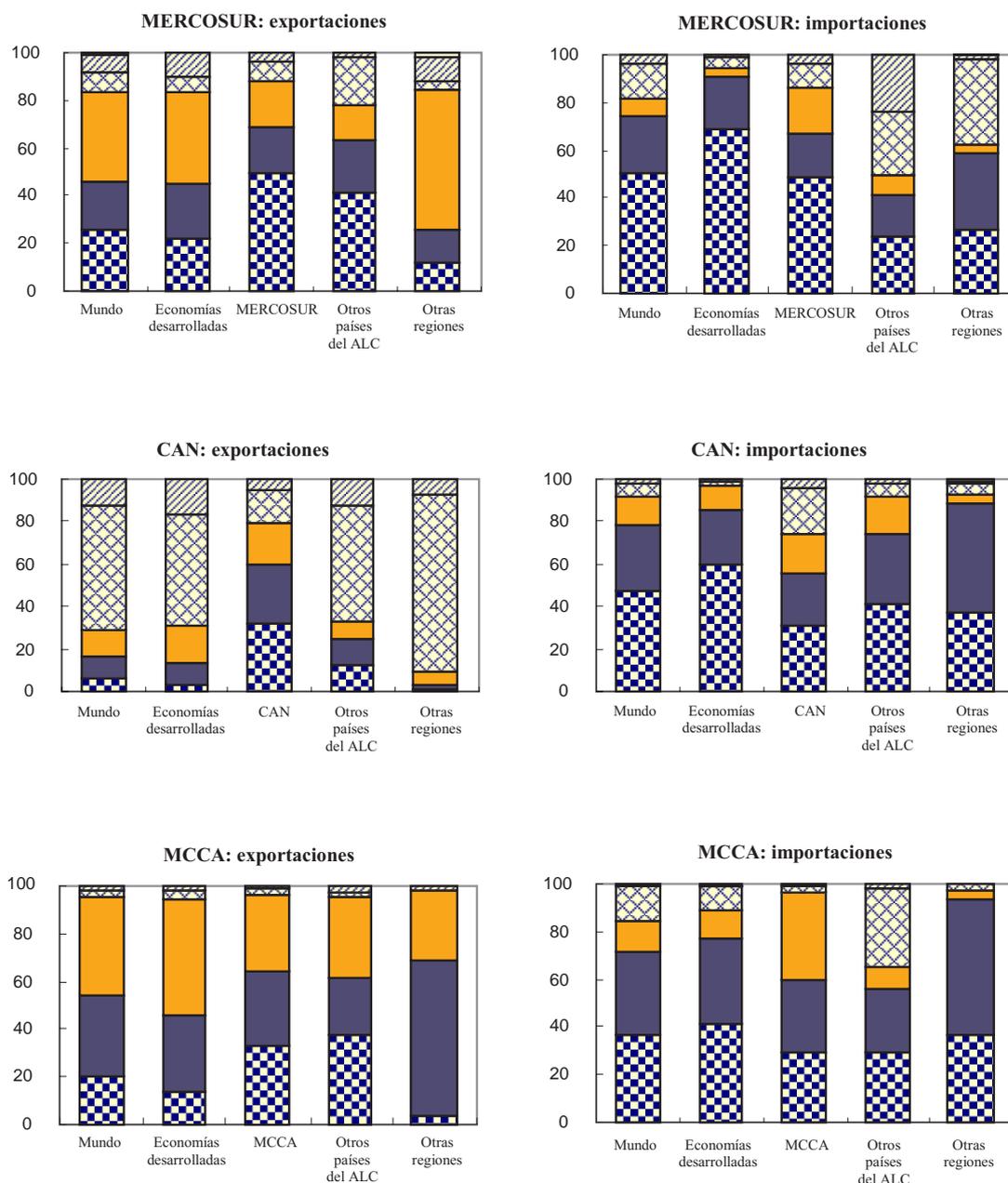
Respecto de las regiones africanas, los datos correspondientes al período 2003-2005 muestran que la composición de las corrientes comerciales está determinada en parte por los países con los que comercian esas regiones (figura 4.5B). Los productos primarios, principalmente los combustibles, representan más de las tres cuartas partes de las exportaciones del COMESA a las economías desarrolladas y a las regiones en desarrollo distintas de África, mientras que las importaciones provenientes de esas economías y regiones son principalmente manufacturas.

Figura 4.5

COMPOSICIÓN Y DIRECCIÓN DE LAS CORRIENTES COMERCIALES DE DETERMINADAS REGIONES

(Promedio de 2003-2005, en porcentaje)

A. América Latina



-  Manufacturas de alta y mediana intensidad de mano de obra calificada y de tecnología
-  Otras manufacturas (incluidos los productos electrónicos)
-  Productos agrícolas
-  Combustible
-  Minerales, menas y metales (incluido el oro)
-  Otros productos

Figura 4.5 (continuación)

COMPOSICIÓN Y DIRECCIÓN DE LAS CORRIENTES COMERCIALES DE DETERMINADAS REGIONES

(Promedio de 2003-2005, en porcentaje)

B. África

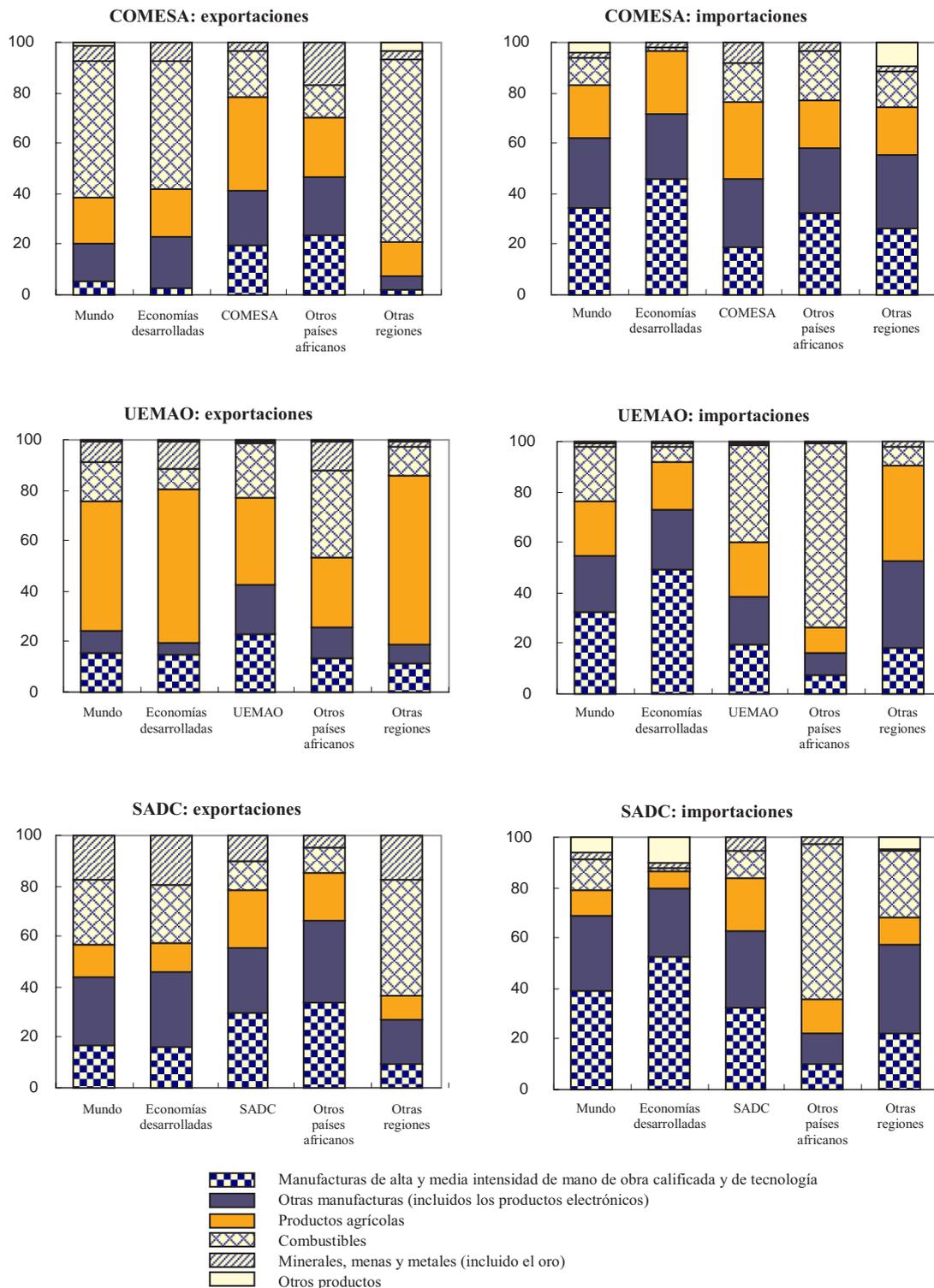
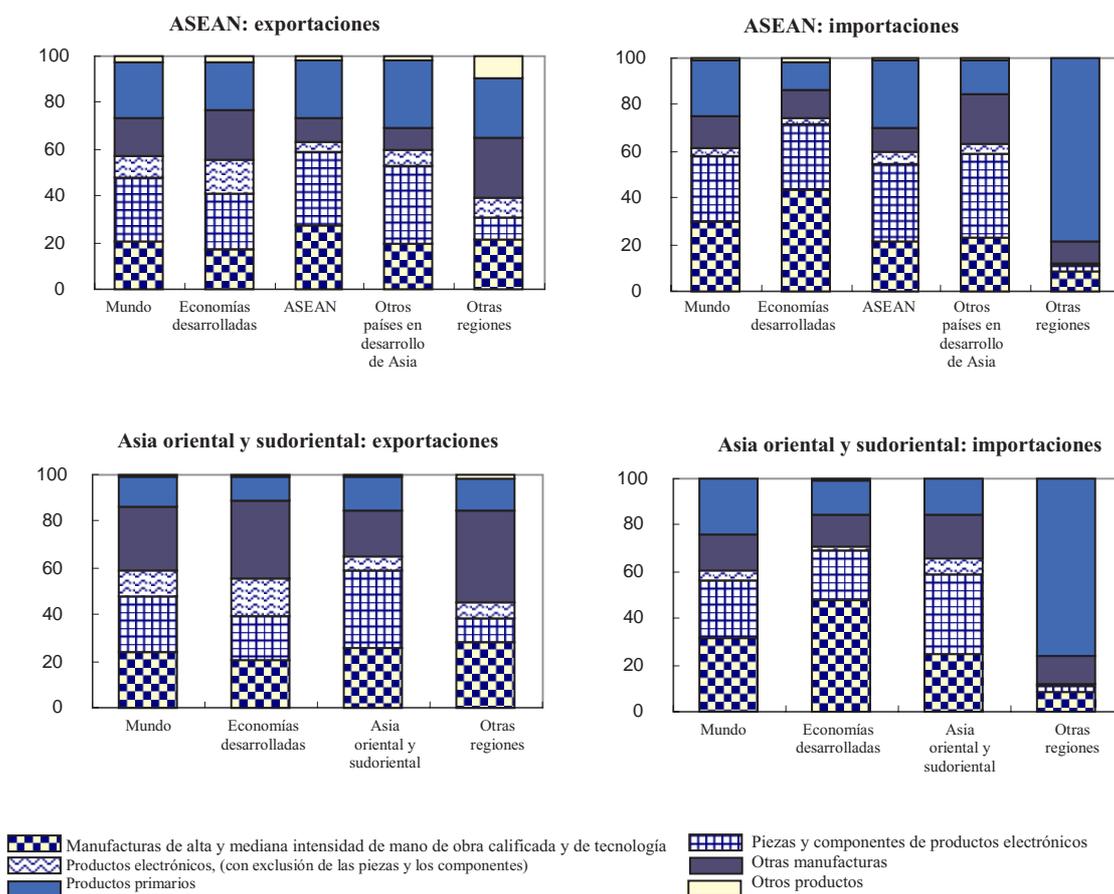


Figura 4.5 (continuación)

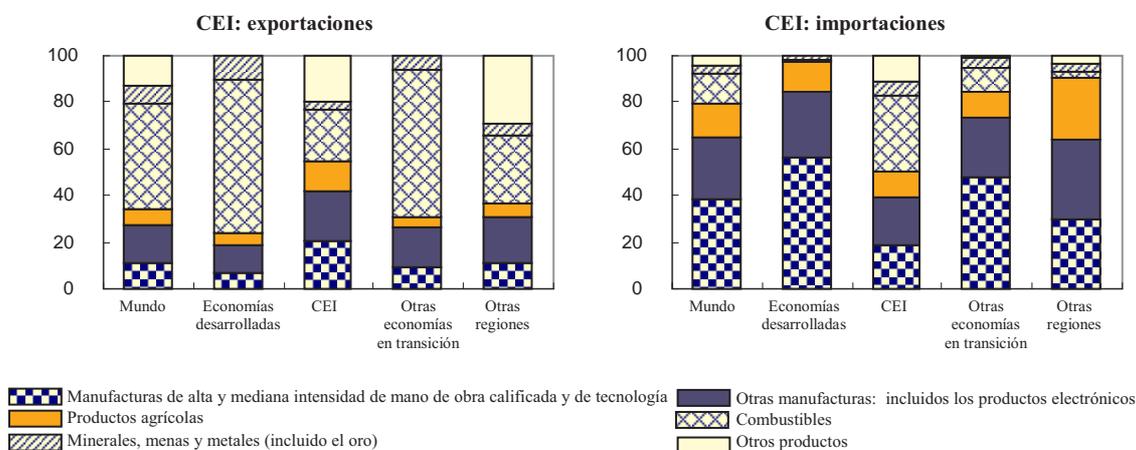
COMPOSICIÓN Y DIRECCIÓN DE LAS CORRIENTES COMERCIALES DE DETERMINADAS REGIONES

(Promedio de 2003-2005, en porcentaje)

C. Asia



D. CEI



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en estimaciones del DAES de las Naciones Unidas; y base de datos COM-TRADE de las Naciones Unidas.

Nota: La composición de las categorías de productos puede verse en las notas de este capítulo. ALC = América Latina y el Caribe.

El comercio con los países africanos está mucho más equilibrado. Si bien las exportaciones de manufacturas del COMESA representan únicamente una pequeña fracción de sus exportaciones totales, cabe destacar no obstante que las manufacturas representan más del 40% de las exportaciones dentro del COMESA y casi el 50% de las exportaciones a otros países africanos; la mitad de ellos son de alta y mediana intensidad de tecnología y de mano de obra calificada. En consecuencia, más del 60% de las exportaciones manufacturadas más sofisticadas se venden en África (figura 4.6). La estructura del comercio de la UEMAO se parece a la del COMESA, pero las exportaciones de manufacturas de la UEMAO contienen una mayor proporción de productos de mediana y alta intensidad de tecnología que las del COMESA, y la proporción de manufacturas exportadas a países africanos no pertenecientes a la agrupación regional es muy inferior a la del COMESA. La parte de las exportaciones intrarregionales de la UEMAO correspondiente a las manufacturas aumentó de menos del 30% en 1995 a más del 40% en 2005.

En la SADC, y en particular en el subgrupo de la SACU, las manufacturas representan una mayor proporción de las exportaciones dentro del comercio intra y extrarregional que en las demás subregiones africanas, debido en gran parte a la presencia de la mayor economía de la región, Sudáfrica (figura 4.5B)¹⁵. La parte de las exportaciones intrarregionales correspondiente a las manufacturas es particularmente grande dentro de la SADC y en el comercio con otros países de África. Sin embargo, las economías desarrolladas siguen siendo, con gran diferencia, el mercado más importante para las exportaciones de la SADC, tanto de productos primarios como de productos manufacturados (figura 4.6). Teniendo en cuenta la capacidad de suministro para la manufactura dentro de la SADC, ese nivel de comercio intrarregional parece bastante modesto. En el caso de la subregión de la SACU, las exportaciones intrarregionales son principalmente manufacturas procedentes de Sudáfrica, y hay pocas corrientes comerciales en el otro sentido. Esto obedece en parte al tamaño relativo de la economía sudafricana, pero también parece que Sudáfrica tiene todavía un mar-

El comercio dentro de la misma región geográfica puede frecuentemente ser más propicio a la diversificación, al cambio estructural y al mejoramiento de la producción industrial que al comercio en general.

gen considerable para abrir en mayor medida sus mercados a las importaciones de sus socios de la SACU¹⁶. No obstante, análogamente a la experiencia de la UEMAO, la composición por productos de las exportaciones intrarregionales de la SACU también ha pasado a abarcar una proporción más amplia de manufacturas y de productos tecnológicamente más sofisticados, y esas mejoras también se han dado en las exportaciones extrarregionales.

En el comercio intra y extrarregional de la ASEAN, más del 75% de las exportaciones y de las importaciones son manufacturas, en particular productos electrónicos (figura 4.5C). En su comercio con las regiones desarrolladas, los países de la ASEAN importan principalmente manufacturas de alta y mediana intensidad de mano de obra calificada y de tecnología, así como piezas y componentes de productos electrónicos, mientras que sus exportaciones de manufacturas son más diversificadas, e incluyen asimismo bienes de gran intensidad de mano de obra y productos electrónicos acabados. El comercio de piezas y componentes de productos electrónicos con los países en desarrollo del Asia oriental y sudoriental, incluidos los socios de la ASEAN, es intenso, lo cual refleja la existencia de una densa red regional de producción en las industrias electrónicas. Por otra parte, dada su escasa dotación de materias primas industriales en relación con su

nivel de industrialización y de consumo, los países del Asia oriental y sudoriental, incluidos los miembros de la ASEAN, con pocas excepciones, recurren en gran medida a las importaciones de productos primarios, en especial combustibles, procedentes de otras regiones en desarrollo. La estructura de las importaciones de la ASEAN es muy similar a la de la región geográfica más amplia del Asia oriental y sudoriental; la principal diferencia es que la parte de las importaciones totales procedentes de los países desarrollados y de las exportaciones a esos países correspondiente a las piezas y componentes de productos electrónicos es considerablemente superior en el caso de la ASEAN, lo que indica que las redes internacionales de producción desempeñan un papel más importante para sus miembros que para los demás países de la región geográfica más amplia.

Figura 4.6

DESTINO DE LAS EXPORTACIONES POR GRANDES CATEGORÍAS DE PRODUCTOS EN DETERMINADOS BLOQUES REGIONALES

(Promedio de 2003-2005, en porcentaje)

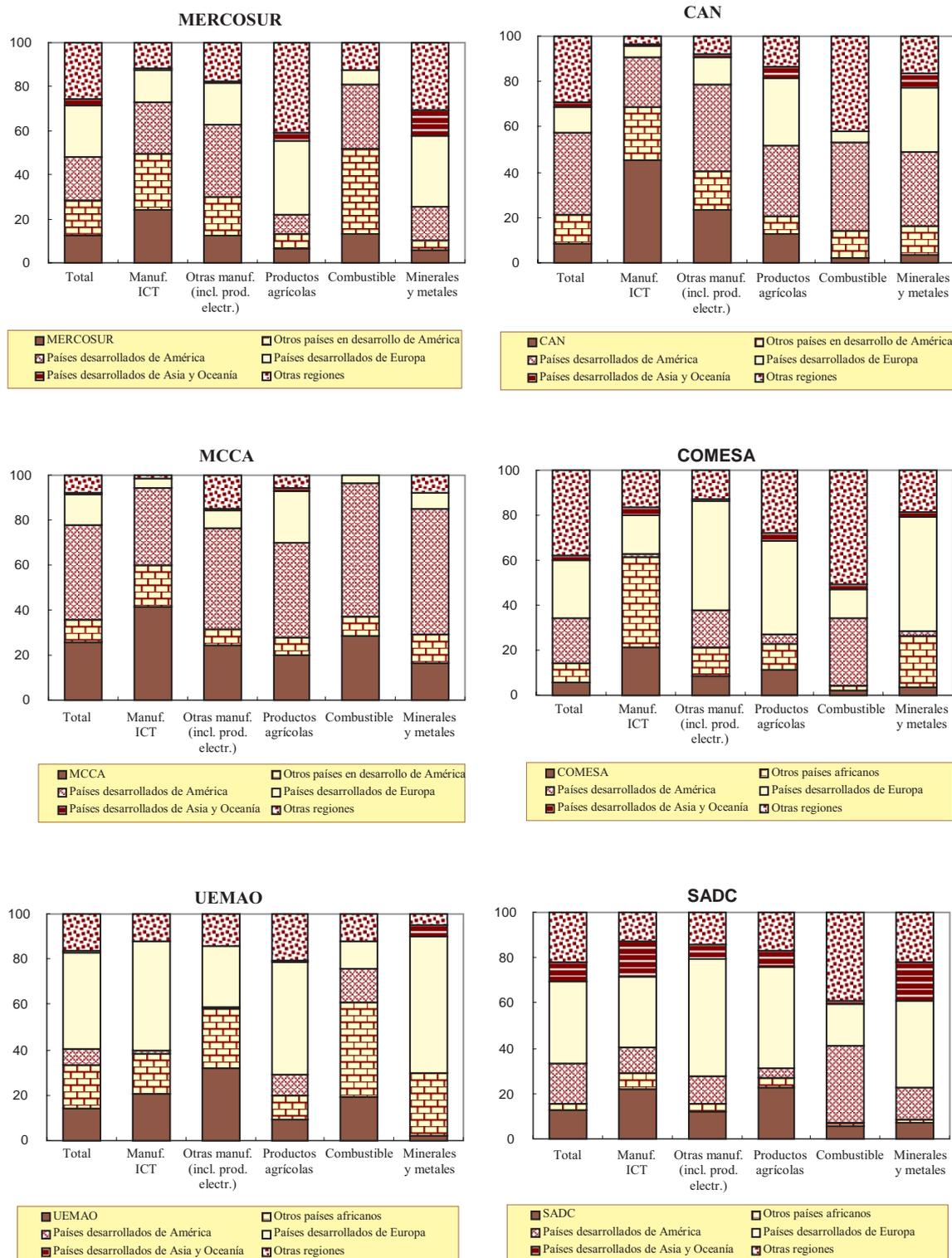
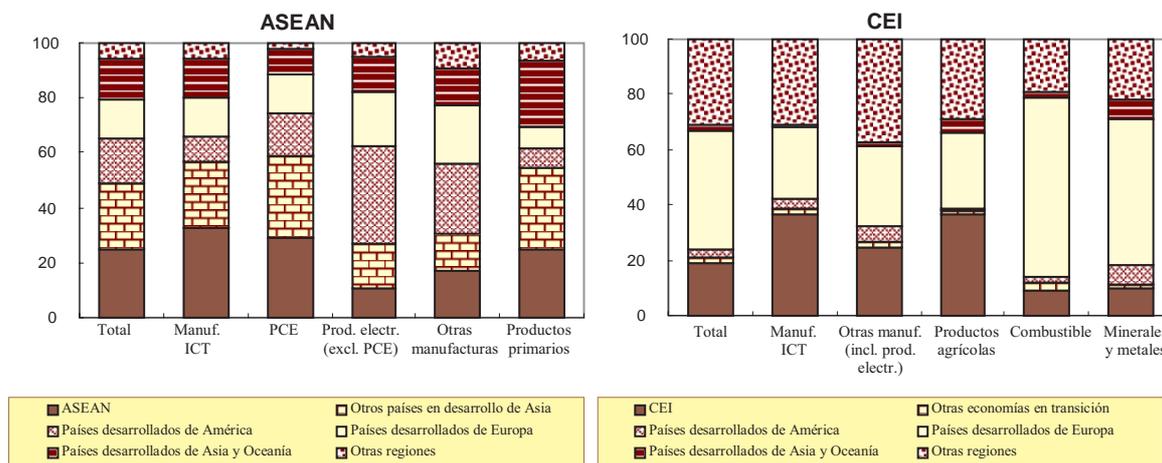


Figura 4.6 (continuación)

DESTINO DE LAS EXPORTACIONES POR GRANDES CATEGORÍAS DE PRODUCTOS EN DETERMINADOS BLOQUES REGIONALES

(Promedio de 2003-2005, en porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en estimaciones del DAES de las Naciones Unidas; y base de datos COM-TRADE de las Naciones Unidas.

Nota: La composición de las categorías de productos puede verse en las notas de este capítulo.

ICT: Manufacturas de alta y mediana intensidad de mano de obra calificada y de tecnología.

PCE: Piezas y componentes de productos eléctricos y electrónicos.

El hecho de que el comercio internacional de los países de la ASEAN esté estrechamente relacionado con esas redes de producción explica en gran parte su reciente dinamismo: el comercio total e intrarregional de la ASEAN aumentó a una tasa anual media del 18% y el 21%, respectivamente, entre 2003 y 2005. La estructura del comercio de toda la región del Asia oriental y sudoriental refleja la manera en que está organizada su estructura de producción. La región importa bienes de alta y mediana intensidad de tecnología, incluidos bienes de capital, principalmente de países desarrollados; piezas y componentes de productos electrónicos, principalmente del interior de la región, y productos primarios, principalmente de otras regiones en desarrollo. Exporta una gran proporción de manufacturas de gran intensidad de mano de obra y productos electrónicos acabados a países desarrollados, mientras que los bienes de alta y mediana intensidad de tecnología y las piezas y componentes de productos electrónicos son objeto de comercio en gran parte dentro de la región.

La composición por productos de las exportaciones de la CEI al resto del mundo cambió de manera espectacular durante el decenio de 1990, con un rápido descenso de la actividad manufacturera, en términos tanto absolutos como relativos, lo que refleja el declive de las industrias manufactureras de la antigua Unión Soviética. No obstante, en el contexto del comercio intrarregional, la parte correspondiente a las exportaciones de manufacturas permaneció relativamente estable en la segunda mitad del decenio de 1990 e incluso ha aumentado moderadamente desde 2000. En los países ricos en recursos naturales, esas pérdidas anteriores fueron en gran medida compensadas, y en algunos casos superadas con creces, por el aumento de los volúmenes de exportación y la subida de los precios de las exportaciones de petróleo, gas natural y otras materias primas. Otros países, como Georgia y la República de Moldova, dependían forzosamente de las exportaciones agrícolas. Aunque los precios de los productos básicos han registrado una tendencia al alza desde 2002, esa nueva dependencia con respecto a los productos

primarios ha incrementado la vulnerabilidad de los miembros de la CEI a las conmociones externas, y podría minar su potencial de crecimiento a largo plazo, especialmente porque ello se debe en gran medida al descenso de la industria manufacturera. La mayoría de los gobiernos de esos países reconocen el problema, pero gran parte de las inversiones nacionales y extranjeras en ellos siguen destinándose a las industrias extractivas, que pueden reportar grandes beneficios a corto plazo (ECE, 2005: 62). Otro problema derivado de la especialización de varios miembros de la CEI en las industrias extractivas reside en que ese sector es de gran intensidad de capital y requiere relativamente poca mano de obra, lo que significa que no puede contribuir directamente a la creación de un número considerable de puestos de trabajo.

En resumen, los bloques regionales de países en desarrollo y economías en transición constituyen mercados importantes, y en muchos casos dinámicos, para las exportaciones de manufacturas de sus miembros, incluso si el tamaño de esos mercados es

relativamente pequeño. Hay datos que indican que, debido a su composición por productos, en general las corrientes comerciales dentro de una misma región geográfica pueden propiciar la diversificación, el cambio estructural y la modernización industrial en mayor medida que el comercio general. La proximidad geográfica es tan importante como la estructura económica inicial de cada país, pero los ACR, así como otras disposiciones regionales que fomentan la integración comercial y la diversidad de los productos, especialmente en el sector manufacturero, pueden potenciar el impacto positivo del comercio intrarregional. Naturalmente, las diversas orientaciones geográficas de la integración externa - intrarregional, con otras regiones en desarrollo o con países desarrollados- no se excluyen mutuamente: un país puede beneficiarse de la expansión de sus exportaciones a todos esos mercados. No obstante, para un país en desarrollo que intente ascender por la escala de la producción y, en particular, acelerar y mejorar la tecnología y las actividades manufactureras nacionales, el aumento de la integración regional puede ser un importante estímulo.

D. Función que pueden desempeñar los acuerdos de comercio regional Sur-Sur

Los acuerdos de integración económica regional entre países en desarrollo se han considerado fundamentales para promover la industrialización, como lo demuestran los argumentos aducidos en favor de la creación de un mercado común para América Latina a finales del decenio de 1950. En América Latina, región en la que varios países habían alcanzado un grado importante de desarrollo industrial, se consideró que la integración regional proporcionaría los elementos necesarios para la modernización industrial, ya que las nuevas estructuras industriales, más complejas, necesitan obtener las economías de escala que se lograrían con un mercado más amplio. Como se indica en una publicación de la CEPAL (ECLAC, 1959: 329), la producción no debería permanecer en veinte compartimentos separados. Además, cada vez era mayor la convic-

ción de que, sin esa modernización industrial, seguiría aumentando la brecha que separaba a esos países de los países industrializados más avanzados.

La expansión del comercio intrarregional y, en particular, la importancia de los mercados regionales para la industria manufacturera, que ya se han examinado en las secciones anteriores, confirman que el regionalismo puede facilitar el proceso de industrialización y el aumento de la eficiencia a través del comercio intrasectorial. No obstante, la distribución de los beneficios entre los miembros de un bloque regional y los agentes económicos puede ser muy desigual. A priori, cabe suponer que los países más pequeños (y las empresas más pequeñas) serían los que más se beneficiarían de la ampliación del mercado. Pero la libre acción de las fuerzas del mer-

cado puede acentuar las desigualdades cuando las condiciones iniciales difieren entre sí. En ausencia de políticas que tengan por objeto reducir las asimetrías, los países más desarrollados -y las regiones geográficas más desarrolladas de los distintos países- tienden a beneficiarse en mayor medida de la ampliación del espacio regional que los países o regiones menos avanzados. Análogamente, las ETN pueden beneficiarse de la ampliación del espacio económico, ya que son capaces de organizar sus redes de producción y de distribución a nivel regional mucho más fácilmente que las pequeñas y medianas empresas.

Un indicador de la distribución de los beneficios dentro de un bloque regional es la estructura intrarregional de los superávit y déficit comerciales (cuadro 4.2). En general, los países con mayor desarrollo industrial y diversificación, como Sudáfrica en la SADC, Côte d'Ivoire en la UEMAO, Kenya en el COMESA, la India en la ASAMCOR, el Brasil en el MERCOSUR, Colombia en la CAN y la Federación de Rusia en la CEI, registraron superávit en el comercio con sus socios regionales, mientras que los miembros menos avanzados (y con frecuencia más pequeños) de esos bloques registraron déficit en la balanza comercial intrarregional. Esta asimetría se ve agravada por el hecho de que los superávit comerciales de los miembros más grandes y más desarrollados representan generalmente una pequeña proporción de su PIB, mientras que los déficit de los miembros más pequeños y menos desarrollados suelen representar una considerable proporción de su PIB.

Esas asimetrías obedecen en gran parte a factores estructurales, pero en muchos casos también son resultado de las políticas económicas. En una unión aduanera o en un mercado común, la estructura del arancel externo común y las prescripciones en materia de contenido nacional pueden convenir más a unos miembros que a otros. Además, los miembros de un acuerdo regional suelen seguir sus propias políticas industriales, bien de acuerdo con sus socios, bien de manera unilateral. Esas políticas pueden ser "defensivas", si tienen por objeto proteger algunas actividades económicas o empresas, u "ofensivas", si su objetivo es fomentar las exporta-

ciones y las inversiones en sectores específicos. En cualquier caso, existe el riesgo de que, a falta de una política industrial coordinada, los miembros adopten una actitud egoísta que haga más difícil la convergencia económica entre los socios regionales y lleve a debilitar el proceso de integración. El hecho de que los miembros de un bloque regional tengan capacidades financieras e institucionales diferentes para promover la producción y las exportaciones también puede acentuar las asimetrías existentes en el bloque. La UE afrontó ese problema armonizando las diferentes políticas públicas de apoyo de sus miembros y agregando una dimensión comunitaria a sus políticas estructurales. Sus fondos estructurales y de cohesión dan apoyo a los proyectos de desarrollo regional en las regiones menos avanzadas -y por lo

general más alejadas- de la UE y también implican una transferencia financiera neta de los miembros de renta per cápita más elevada a los miembros de ingresos más bajos.

Hasta el momento, en las actividades de cooperación regional entre países en desarrollo se ha prestado relativamente poca atención a la lucha contra los desequilibrios

y las desigualdades, pero en África y en América Latina hay ejemplos de una mayor concienciación acerca de la necesidad de adoptar un enfoque regional respecto de esas cuestiones. El acuerdo de la SACU contiene disposiciones que promueven el desarrollo de los miembros menos avanzados y la diversificación de sus economías. Desde 1969, Sudáfrica viene efectuando transferencias financieras netas a los otros cuatro Estados miembros de la SACU mediante un fondo común de ingresos, en el que se centralizan todos los ingresos arancelarios de los cinco países. A diferencia de lo que ocurre en otras uniones aduaneras, la distribución de los derechos de aduana entre los países miembros se basa en el porcentaje de participación de cada país en las importaciones extrarregionales e intrarregionales. Sudáfrica tiene una propensión mucho mayor que los demás miembros de la SACU a realizar importaciones extrarregionales, y una menor propensión a importar de la región. Por ello, los miembros más pequeños de la SACU obtienen una proporción de beneficios superior a su participación en el fondo común de ingresos. El motivo de esta redistribución es compensar a las economías más pequeñas por las asimetrías y

El regionalismo puede contribuir al proceso de industrialización y de aumento de la eficiencia mediante el comercio intraindustrial. Sin embargo, las ventajas que reporte pueden distribuirse desigualmente.

Cuadro 4.2

**BALANZA DEL COMERCIO INTRARREGIONAL EN DETERMINADOS
BLOQUES REGIONALES, 2000-2006**

(En millones de dólares y porcentajes, promedio anual)

<i>Países excedentarios</i>			<i>Países deficitarios</i>		
	<i>Valor de la balanza comercial (millones de dólares)</i>	<i>Saldo de la balanza comercial (porcentaje del PIB)</i>		<i>Valor de la balanza comercial (millones de dólares)</i>	<i>Saldo de la balanza comercial (porcentaje del PIB)</i>
UEMAO					
Côte d'Ivoire	619	4,4	Malí	-372	-8,9
Senegal	171	2,6	Burkina Faso	-246	-6,1
Togo	60	3,4	Níger	-82	-3,3
			Otros	-117	-3,1
SADC					
Sudáfrica	3.022	1,7	Zambia	-557	-10,1
			Mozambique	-533	-10,3
			Zimbabwe	-474	-11,2
			Otros	-1.600	-3,3
COMESA					
Kenya	708	4,4	Uganda	-346	-4,8
Zimbabwe	57	1,3	Sudán	-146	-0,8
Mauricio	52	1,0	República Democrá- tica del Congo	-146	-2,3
Egipto	34	0,0	Otros	-365	-0,8
MCCA					
Costa Rica	432	2,4	Honduras	-408	-5,6
Guatemala	355	1,4	Nicaragua	-264	-6,0
			El Salvador	-102	-0,7
MERCOSUR					
Brasil	1.308	0,2	Paraguay	-643	-9,4
			Uruguay	-597	-3,8
			Argentina	-225	-0,1
CAN					
Colombia	1.237	1,3	Perú	-806	-1,2
Bolivia	174	2,0	Ecuador	-728	-2,6
			Venezuela (Repúbli- ca Bolivariana de)	-331	-0,3
SAARC					
India	2.845	0,4	Bangladesh	-1.518	-2,7
			Sri Lanka	-933	-4,7
			Otros	-401	-0,4
CEI					
Federación de Rusia	7.213	1,4	Ucrania	-5.857	-10,0
Turkmenistán	1.131	21,8	Belarús	-3.139	-15,2
Uzbekistán	38	0,3	Kazajstán	-2.300	-5,9
			Otros	-2.133	-9,1

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en la base de datos *Direction of Trade Statistics* del FMI; fuentes nacionales; y base de datos del *Manual de Estadísticas* de la UNCTAD.

los efectos en los precios que puede causar su adhesión a la unión aduanera, así como por la pérdida de cierta autonomía en materia fiscal y normativa (Hansohm y Adongo, 2006; Flatters y Stern, 2005; y Kalenga, 2005). El acuerdo de la SACU también contiene disposiciones sobre la utilización de instrumentos para apoyar la industrialización y la diversificación, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de los países miembros más pequeños y menos avanzados, así como sus necesidades en materia de ayuda financiera y espacio de políticas para las medidas de sostenimiento industrial. Por ejemplo, permite que los miembros más pequeños de la SACU protejan a sus industrias nacientes imponiendo restricciones sobre determinadas importaciones, procedentes de Sudáfrica o de países no miembros de la SACU¹⁷. En 2002, los ingresos del sector público provenientes de los aranceles de importación de la SACU ascendieron al 4,5% del PIB en Botswana, al 7,8% en Namibia, al 12,9% en Swazilandia y al 19,8% en Lesotho, frente a sólo el 1,2% en Sudáfrica (Flatters y Stern, 2005; Iyambo et al., 2002). Con la revisión de 2002 del acuerdo inicial de la SACU, que databa de 1969, la fórmula de distribución de ingresos ha pasado a ser menos favorable para los países miembros más pequeños, aunque sigue teniendo un acusado efecto redistributivo que para ellos es bastante importante.

También se ha prestado mayor atención a la cuestión de las asimetrías económicas en los dos bloques regionales sudamericanos, la CAN y el MERCOSUR. Aunque en el decenio de 1990 se redujo el papel del Estado en la integración regional, ello no impidió que continuaran las políticas de promoción nacional que tendían a colocar en situación desventajosa a los productores de los países más pequeños o menos avanzados que disponían de instrumentos de promoción menos efectivos. Debido a la falta de coordinación en esa esfera, la liberalización del comercio dio lugar a conflictos y a la adopción de medidas defensivas -y a veces unilaterales- en repetidas ocasiones. Esto se vio agravado por grandes perturbaciones macroeconómicas, en particular bruscas variaciones de los tipos de cambio reales, que provocaron la reintroducción temporal de

aranceles internos y otros obstáculos al comercio. Así pues, un proceso de integración efectiva se beneficiará tanto de la adopción de medidas regionales para prevenir la inestabilidad monetaria, la cual pone trabas a la creación de vínculos económicos en el espacio económico más amplio, como de la adopción de medidas que eviten políticas de apoyo contradictorias de los Estados miembros (Porta, 2007).

En los últimos años, se han realizado algunos esfuerzos para corregir el problema de las asimetrías. Por ejemplo, en 2004 la CAN puso en marcha el Sistema Andino de Garantías para las pequeñas y medianas empresas y un sistema para promover las exportaciones intrarregionales, y en julio de 2005 el MERCOSUR estableció el Fondo para la Convergencia Estructural, que apoya las inversiones en los Estados miembros y que tiene por objeto contribuir a mejorar la distribución de los costos y los beneficios en el mercado ampliado (recuadro 4.1)¹⁸.

* * *

En resumen, el creciente volumen del comercio intrarregional y, en particular, la mayor importancia de los mercados regionales frente a los mercados mundiales como destinos de las manufacturas producidas en las regiones de desarrollo constituyen argumentos en favor de una estrategia que vincule industrialización y regionalismo. En prácticamente todos los bloques regionales que incluyen economías en desarrollo y en transición, las manufacturas producidas a nivel regional, con inclusión de las categorías de productos de mayor intensidad de mano de obra calificada y de tecnología, encuentran mercados más fácilmente en los países de la misma región que en los mercados internacionales más alejados. Las economías en desarrollo y las economías en transición tienen, pues, grandes posibilidades de beneficiarse de las ventajas de la proximidad geográfica y cultural cuando intentan desarrollar sus industrias y mejorar su producción. La cooperación industrial a nivel regional no impide la integración en la economía global más amplia, sino que puede servir de medio de llegar a ser competitivos a nivel mundial. Para lograr resultados satisfactorios,

No es probable que un enfoque de la cooperación regional que se centre solamente en la liberalización del comercio permita conseguir los resultados deseados.

Recuadro 4.1

FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR (FOCEM)

El Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), aborda el problema de las asimetrías económicas existentes en el mercado común. Se trata de un instrumento para transferir fondos de la Argentina y del Brasil al Paraguay y al Uruguay. Los miembros del MERCOSUR contribuyen al Fondo en las siguientes proporciones: el Brasil, 70%; la Argentina, 27%, el Uruguay, 2%, y el Paraguay, 1%. El monto total anual de las contribuciones comprometidas al Fondo será de 100 millones de dólares entre 2006 y 2015. El Fondo cofinancia los diferentes proyectos presentados por cada Estado miembro, pero la distribución de los recursos totales entre los cuatro países está predeterminada: el Paraguay recibirá el 48% de las donaciones totales, el Uruguay el 32%, y la Argentina y el Brasil el 10% cada uno. Entre los 11 primeros proyectos que se habían presentado al FOCEM en enero de 2007 figuraban proyectos de construcción de viviendas (Paraguay), de construcción de carreteras (Uruguay y Paraguay) y de apoyo a microempresas (Paraguay). El FOCEM también tiene previsto financiar un laboratorio para la seguridad biológica y el control de los alimentos (Paraguay), el desarrollo de las industrias de programas informáticos, biotecnología y electrónica (Uruguay) y un programa de prevención de la fiebre aftosa (los cuatro miembros del MERCOSUR más Bolivia).

los miembros del bloque regional tendrán que cooperar en determinadas esferas de política, por ejemplo acordando la plena liberalización del comercio intrarregional o, en las uniones aduaneras, estableciendo un arancel externo común. Sin embargo, rara vez la liberalización del comercio bastará por sí sola para impulsar una dinámica regional. Como en el caso del proceso de recuperación del retraso de un determinado país, un esfuerzo común para reducir la brecha con respecto a las economías más avanzadas tiene mayor probabilidad de éxito cuando las medidas relacionadas con el comercio y las finanzas se complementan con otras medidas, como se indica en otras secciones del presente *Informe*. Para que la integración regional sea viable a largo plazo, tal vez haya que establecer algunas políticas e instituciones regionales comunes para que no siga aumentando la disparidad de ingresos entre los distintos países miembros y dentro de ellos como resultado de la integración, lo que podría dar lugar a medidas defensivas por parte de los miembros desfavorecidos y debilitar el proceso de integración.

Un enfoque de la cooperación regional, entre países en desarrollo o entre países desarrollados y países en desarrollo, que se centre únicamente en la liberalización del comercio puede ser compatible

La integración regional debe ser un elemento de una estrategia de desarrollo más amplia encaminada a una acumulación de capital nacional y a un progreso tecnológico más rápidos.

con la idea de que los acuerdos regionales son elementos básicos de un sistema de liberalización del comercio y de las corrientes de capitales a nivel mundial. No obstante, si la integración regional se ve como un elemento de una estrategia de desarrollo más amplia encaminada a acelerar el ritmo de acumulación de capital nacional y lograr el progreso tecnológico en los sectores industriales y de servicios más prometedores en función de las circunstancias locales, es improbable que este enfoque permita alcanzar los resultados deseados. Ello implicaría que los gobiernos tendrían que renunciar a opciones de políticas que fueron decisivas para el desarrollo industrial en la casi totalidad de los países desarrollados y de los países en desarrollo más avanzados actualmente, sin obtener un espacio de políticas adicional mediante la cooperación regional.

Otro enfoque consistiría en considerar que la integración regional entre países en desarrollo deja margen para una estrategia de desarrollo basada en la industrialización. Esto tiene mayores probabilidades de éxito que las estrategias nacionales aisladas, especialmente en el caso de los países con pequeños mercados internos. Requerirá renunciar a cierto grado de soberanía en la formulación de políticas nacionales, pero al mismo tiempo los miembros podrán

ampliar su espacio de políticas mediante la cooperación a nivel regional. Un espacio económico regional ha de proporcionar un marco duradero para las decisiones a largo plazo, a fin de que el mercado ampliado proporcione incentivos a la inversión y al cambio estructural. La aceptación de una libre circulación relativa de mercancías no bastaría para garan-

tizar la sostenibilidad de ese marco. También se deberían elaborar políticas económicas regionales proactivas para promover el cambio estructural, aprovechar las posibles complementariedades y la especialización de los países miembros y aumentar la capacidad de producción de los países miembros menos desarrollados. ■

Notas

- 1 La lista de los países miembros de los diferentes bloques regionales estudiados en este *TDR* figura al principio del *Informe* (pág. xvi).
- 2 En el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la industria del automóvil está protegida con el tipo arancelario más elevado (35%) de la estructura arancelaria común.
- 3 Sitio del Ministerio de Comercio de China en la Web: www.mofcom.gov.cn (al que se tuvo acceso el 2 de abril de 2007).
- 4 China-ASEAN Trade Corporation Has Entered a New Development Phase in 2005, Oficina de Prensa del Ministerio de Comercio, 2005; disponible en: www.mofcom.gov.cn/ai/8/dyncolumn.html.
- 5 A menos que se indique otra cosa, todos los datos utilizados en esta sección que se refieren al comercio de países y de grupos de países se basan en la base de datos de *Direction of Trade Statistics* del FMI.
- 6 Como la República Bolivariana de Venezuela abandonó la CAN e inició el proceso de adhesión al MERCOSUR sólo en 2006, no se la ha incluido como parte del MERCOSUR a los efectos de este análisis.
- 7 La CAFTA consiste en una serie de acuerdos bilaterales de libre comercio entre los Estados Unidos, por una parte, y diferentes países de Centroamérica, por otra. En la primavera de 2007, el Parlamento de Costa Rica no había ratificado todavía el tratado, y se había anunciado un referéndum sobre él.
- 8 Durante largo tiempo se ha entendido que esto ocurría con la IED en el sector primario, donde el capital, la mano de obra especializada y los insumos importados han tendido a generar grandes ingresos de exportación pero pocas vinculaciones locales, y donde los países que se han basado mucho en su sector primario han sido particularmente vulnerables a las fluctuaciones desfavorables de su relación de intercambio. Se puede ver un análisis de las vinculaciones generadas por la IED en las industrias de extracción en UNCTAD, 2007b.
- 9 En 2005/2006, a los miembros de la SAARC les correspondieron el 57% de las exportaciones de Nepal y el 48% de sus importaciones. Las cifras correspondientes son del 10 y del 21% en el caso de Sri Lanka, del 15 y del 17% en el caso de Maldivas y del 2 y del 14% en el caso de Bangladesh.
- 10 Las exportaciones de la mayoría de los miembros de la UAAM se destinan en su gran mayoría al resto del mundo, en particular la UE y los Estados Unidos. En cambio, en lo que se refiere a las importaciones, Botswana, Lesotho, Namibia y Swazilandia dependen en gran medida de Sudáfrica, país al que corresponde el 70% o más del total de las importaciones de cada uno de esos países (Metzger, 2006: 52).
- 11 Estos fuertes vínculos comerciales parecen deberse principalmente a los acuerdos comerciales bilaterales concertados entre esos países y Sudáfrica, más que a la liberalización del comercio dentro de la SADC (Visser y Hartzenberg, 2004: 8 a 10).
- 12 En CEPE, 2003, se analiza a fondo el proceso de desintegración de la CEI y del antiguo COMECON en los años noventa.
- 13 Los datos posteriores a 1994 proceden de la base de datos del FMI *Direction of Trade Statistics*. En Belkindas e Ivanova, 1995, se puede ver una evaluación a plazo más largo de las relaciones comerciales en la antigua Unión Soviética y en la CEI.
- 14 Las diferencias de los datos comunicados sobre las importaciones y las exportaciones realizadas entre pares de países miembros de la CEI son frecuentemente mayores de lo que se refleja en los costos de transporte, lo que indica un problema general de fiabilidad de los datos. Los problemas relativos a

- los datos y a la información sobre el comercio de la CEI se estudian en Freinkman, Polyakov y Revenco, 2004: 1 a 5.
- 15 En la SACU (que no se incluye en los gráficos 4.5 y 4.6), las manufacturas representaron alrededor del 60% de las exportaciones a los mercados de países desarrollados, y dos terceras partes las exportaciones totales de la SACU a países africanos entre 2002 y 2005. Si bien la mayor parte de esas exportaciones de manufacturas proceden de Sudáfrica, cabe señalar que las exportaciones totales de los miembros más pequeños de la SACU también incluyen una parte considerable de manufacturas.
- 16 Varios observadores han puesto de relieve la protección del mercado sudafricano mediante el establecimiento de prescripciones restrictivas en materia de contenido nacional dentro de la SACU, por un lado, y la concesión por Sudáfrica de descuentos arancelarios unilaterales aplicables a una serie de importaciones extrarregionales, por otro (Gaomab y Hartmann, 2006: 54-55; Kalenga, 2005: 19-20; OMC, 2003: x).
- 17 Todos los miembros de la SACU son miembros de la OMC. En un informe de 2003 sobre la SACU, la secretaria de la OMC expresó preocupación por la imposición de derechos aplicando una fórmula basada en precios de referencia. Se consideró que ello podía ir en contra del cumplimiento por los miembros de la SACU de sus consolidaciones arancelarias y de sus obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Valoración en Aduana. También se expresó inquietud por las diferencias entre las consolidaciones arancelarias de los países de la SACU y la repetida utilización por Sudáfrica, en nombre de la unión aduanera, de medidas antidumping y otros recursos comerciales para casos de urgencia (OMC, 2003: ix).
- 18 Con miras a conciliar sus políticas industriales nacionales, desde 2006 la Argentina y el Brasil han acordado un mecanismo de adaptación competitiva, en virtud del cual está permitido aplicar aranceles protectores en el comercio bilateral por un período máximo de cuatro años en caso de aumento repentino de las importaciones nacionales que amenace a un sector productivo. Durante ese período, el Gobierno y el sector privado del país protegido han de reestructurar ese sector.

Notas de los gráficos 3.5, 4.5 y 4.6:

Las categorías de productos se basan en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), Revisión 3: manufacturas de gran intensidad de mano de obra calificada y de tecnología (CUCI 5+792+87+88+891-525); manufacturas de mediana intensidad de mano de obra calificada y de tecnología (CUCI 62+893+71+72+73+74+771+773+774+778+781+782+783+784); manufacturas de baja intensidad de mano de obra calificada y de tecnología (CUCI 67+69+78+781-782-783-784+79-792); manufacturas intensivas en mano de obra calificada y en recursos (CUCI 61+63+64+65+66+ 82+83+84+85); productos electrónicos (excluidas las piezas y los componentes) (CUCI 751+752+761+762 +763+775); piezas y componentes de productos eléctricos y electrónicos (CUCI 759+764+772+776); productos manufacturados (CUCI 5+6+7+8-68); productos agrícolas (CUCI 0+1+2-27-28+4); combustible (CUCI 3); minerales, menas y metales (CUCI 27+28+68+97); productos primarios (CUCI 0+1+2+3+4+68+97).

Bibliografía

- ADB (2006). *Asian Development Outlook 2006*. Hong Kong, China, Asian Development Bank.
- AfDB (2004). Southern Africa. Regional Assistance Strategy Paper (2004–2008). African Development Bank Group, August. Available at: www.afdb.org/pls/portal/docs/PAGE/ADB_ADMIN_PG/DOCUMENTS/OPERATIONS_INFORMATION/SADC%20RASP%202004-2008.PDF.
- Akyüz Y (1998). New Trends in Japanese Trade and FDI: Post-Industrial Transformation and Policy Challenges. In: Kozul-Wright R and Rowthorn R, eds. *Transnational Corporations and the Global Economy*. London, Macmillan.
- Akyüz Y and Gore C (1994). The investment-profits nexus in East Asian industrialization. UNCTAD Discussion Paper no. 91. Geneva, UNCTAD.
- Belkindas MV and Ivanova OV (1995). Foreign Trade Statistics in the USSR and Successor States. Washington, DC, World Bank.
- Broadman HG (2005). *From disintegration to reintegration: Eastern Europe and the former Soviet Union in international trade*. Washington, DC, World Bank.

- Déniz Espinós J (2006). La integración económica de América Latina y el Caribe. In: Alcántara M, Paramio L, Freidenberg F and Déniz J, eds. *Reformas económicas y consolidación democrática (1980–2006)*. Madrid.
- Dunning J (1984). Changes in the level and structure of international production: The last 100 years. In: Cassan M, ed. *The Growth of International Business*. London, Allen and Unwin.
- ECA (2004). Assessing regional integration in Africa. ECA Policy Research Report. Addis Ababa, Ethiopia.
- ECE (2003). *Economic Survey of Europe 2003*, No.1. United Nations publication, sales no. E.03.II.E.26, Geneva.
- ECE (2004). *Regional trade Agreements in the ECE*. Available at: ecetrade.typepad.com/rtas.
- ECE (2005). *Economic Survey of Europe 2005*, No. 2. United Nations publication, sales no. E.05.II.E.27, Geneva.
- ECLAC (1959). El mercado común latinoamericano, Santiago de Chile. Reproduced in *Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL*, selected writings, Vol. 1, Santiago de Chile Fondo de Cultura Económica-CEPAL, 1998.
- ECLAC (2005). Cuadernos estadísticos de la CEPAL No. 32, December.
- Elborgh-Woytek K (2003). Of openness and distance: trade developments in the Commonwealth of Independent States, 1993–2002. IMF Working Paper 207, Washington, DC, International Monetary Fund, March.
- Fasano U and Iqbal Z (2003). *GCC Countries: From Oil Dependence to Diversification*. Washington, DC, International Monetary Fund, September.
- Flatters F and Stern M (2005). Implementing the SACU Revenue-Sharing Formula: Customs revenues. Paper prepared for the South Africa National Treasury, 8 April.
- Freinkman L, Polyakov E and Revenco C (2004). Trade performance and regional integration of the CIS countries, Working Paper No. 38, Washington, DC, World Bank.
- Gaomab M and Hartmann P (2006). The economics of the 2002 SACU Agreement. *Journal of Law and Economics in International Trade*, 2 (2): 51–86, July.
- Gorg H and Greenaway D (2001). Foreign direct investment and intra-industry spillovers. Paper prepared for the UNECE/EBRD Expert Meeting “Financing for Development”, Geneva, 3 December.
- Hansohm D and Adongo J (2006). Dealing with inequality in SACU. *Journal of Law and Economics in International Trade*, 2 (2): 3–26, July.
- Iyambo AP et al. (2002). Assessing the impact of the EU-South Africa Agreement on Trade, Development and Cooperation (ATDC) on Namibia’s public revenue. BoN Working Paper No. 3, Bank of Namibia, Windhoek, December.
- Kalenga P (2005). Overview of Namibia’s participation in regional economic integration. In: Research Department of Bank of Namibia, ed. *The Benefits of Regional Integration for Smaller Countries. Annual Symposium 2005*. Bank of Namibia, Windhoek.
- Metzger M (2006). The Common Monetary Area in Southern Africa: a typical South-South coordination project? In: Fritz B and Metzger M, eds. *New Issues in Regional Monetary Coordination: Understanding North-South and South-South Arrangements*. Houndsmill, Palgrave Macmillan.
- Mortimore M (1998). Mexico’s TNC-centric industrialization process. In: Kozul-Wright R and Rowthorn R, eds. *Transnational Corporations and the Global Economy*. London, Macmillan.
- Porta F (2007). La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas. Background Paper for *TDR 2007*. Mimeo.
- Rodriguez-Clare A (1996). Multinationals, linkages and economic development, *American Economic Review* 86: (4) 852–873.
- Rosenthal S and Strange WC (2004). Evidence on the Nature and Source of Agglomeration Economies. *The Handbook of Urban and Regional Economics*, Vol. 4. Amsterdam, Elsevier.
- Rowthorn R and Wells J (1986). *Deindustrialisation and Foreign Trade*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Sakakibara E and Yamakawa S (2003). Regional Integration in East Asia: Challenges and Opportunities - Part I: History and Institutions. World Bank Policy Research Working Paper 3078, June. Available at: SSRN: <http://ssrn.com/abstract=636440>.
- Shams R (2003). Regional integration in developing countries: some lessons based on case studies. Discussion Paper No. 251, Hamburg Institute of International Economics.
- Sodersten B (1970). *International Economics*. London, Macmillan.
- South Centre (2007). *The ASEAN Experience: Insights for Regional Political Cooperation*. Geneva, Switzerland.
- Tsangarides CG, Ewencyk P and Hulej M (2006). Stylized facts on bilateral trade and currency unions: Implications for Africa. IMF Working Paper, WP/06/31. Washington, DC, International Monetary Fund, January.
- UNCTAD (1994). Repertorio de regímenes de importación. UNCTAD/DMS/2/Rev.1 (Part1).
- UNCTAD (1998). The integration of selected economies in transition into the international trading system, and its implications for their trade with developing countries. Report by the UNCTAD secretariat, UNCTAD/ITCD/TSB/3/Add.1, Geneva.
- UNCTAD (2007a). Market access, market entry and competitiveness. TD/B/COM.1/83, Geneva, February.

-
- UNCTAD (2007b). *World Investment Report*. United Nations publication, sales no. E.07.II.D.9, New York and Geneva.
- UNCTAD (2007c). Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XII. Globalization for development: Opportunities and challenges. United Nations, TD/413, Geneva, 4 July.
- UNCTAD (various issues). *Trade and Development Report*. United Nations publication, New York and Geneva.
- Visser M and Hartzenberg T (2004). Trade liberalization and regional integration in SADC: Policy synergies assessed in an industrial organization framework. Working Paper 3, Trade Law Centre for Southern Africa (TRALAC), Stellenbosch. Available at: www.tralac.org/scripts/content.php?id=2832.
- WTO (2003). *Trade Policy Review. Southern African Customs Union*. Report by the Secretariat. WT/TPR/S/114, Geneva, World Trade Organization, 24 March.

LA COOPERACIÓN FINANCIERA Y MONETARIA EN EL ÁMBITO REGIONAL

A. Introducción

La cooperación financiera y monetaria es una cuestión que de antiguo viene planteándose de forma recurrente en el contexto de la integración económica internacional. Desde mucho antes de que surgieran las actuales presiones causadas por la mundialización del mercado, el comercio de mercancías y de servicios entre países con distintas unidades monetarias ha ido acompañado de intentos de simplificar el pago final de las facturas y atenuar las consecuencias financieras de las transferencias de recursos reales. La principal idea que ha sustentado la cooperación monetaria internacional es la convicción de los pioneros del comercio mundial de que sólo un sistema monetario de eficiencia equivalente a la de los sistemas monetarios de los Estados nación permitiría sacar todo el partido posible de una división mundial del trabajo. No obstante, tras el fracaso de los primeros sistemas monetarios mundiales, como el del patrón oro, y el final del sistema monetario mundial más reciente, el de Bretton Woods, la tónica dominante en los asuntos monetarios ha sido la desintegración.

En los años noventa, la apertura a gran escala de cuentas de capital por países en desarrollo volvió a situar el problema monetario en el temario de la cooperación internacional en general. Como es obvio, las presiones tendientes a la creación de nuevas normas multilaterales que regulasen las volátiles

corrientes financieras especulativas se acentuaron drásticamente como consecuencia de las funestas experiencias de algunos países durante las grandes crisis financieras de Asia, América Latina y las economías en transición. Sin embargo, las grandes Potencias, los países lo bastante grandes y autosuficientes como para soportar incluso fuertes embates del mercado mundial de capitales, eran reacios a poner en marcha una iniciativa auténticamente mundial destinada a vigilar y, con el tiempo, controlar los mercados financieros mundiales, del mismo modo que los mercados financieros nacionales han estado controlados desde la aparición de los sistemas de mercado basados en papel moneda emitido por el Estado.

Por consiguiente, las economías en desarrollo pequeñas y abiertas cuentan con un abanico de opciones muy limitado para hacer frente a unas corrientes de capital enormes y descontroladas. Dado que los medios disponibles para encauzar y restringir esas corrientes con medidas administrativas están condicionados por la apertura del comercio y por muchos otros lazos que no pueden cortarse completamente, una de las opciones con que cuentan esas economías es la de "maniatarse a sí mismas" vinculando estrechamente sus sistemas monetarios nacionales al sistema monetario de una de las grandes Potencias, y ajustar el sistema real en consecuencia.

La dolarización, la eurización y otras formas de fijar firmemente el cambio de la moneda propia a una moneda de anclaje, así como la práctica de permitir que una divisa penetre en el mercado nacional a modo de "moneda paralela", son la muestra más clara de la indefensión de los países pequeños en su lucha contra los mercados de capital mundiales.

Las economías pequeñas abiertas tienen una segunda alternativa: unir sus fuerzas en agrupaciones regionales. Si los vínculos comerciales regionales son fuertes y la movilidad del capital y de la mano de obra es bastante alta, la cooperación y la integración financieras y monetarias en el ámbito regional constituyen un modo de protegerse contra las vicisitudes de los mercados de capital internacionales y de profundizar y ampliar la división del trabajo a escala regional. El renovado interés en la cooperación monetaria y financiera en el plano regional también está relacionado con las dificultades con que se enfrentan la mayoría de los países en desarrollo para obtener financiación externa en condiciones favorables en cuanto a vencimiento, tipos de interés y moneda.

La cooperación monetaria y financiera en el ámbito regional es también un complemento necesario para profundizar la integración comercial a escala regional. Normalmente, la cooperación comercial y la cooperación financiera se refuerzan mutuamente. Por ejemplo, los acuerdos regionales de pago y compensación concertados entre interlocutores comerciales ayudan a desarrollar el comercio intrarregional, especialmente en épocas de escasez de divisas; y la integración comercial hace que sea necesario luchar contra la volatilidad o los desajustes de los tipos de cambio, que pueden ser tan perjudiciales para el comercio intrarregional como las barreras arancelarias, o más. A falta de acuerdos mundiales que aporten más estabilidad a los tipos de cambio y una corrección ordenada de los desajustes de las paridades monetarias, son los acuerdos monetarios concertados entre países en desarrollo, especialmente en el seno de acuerdos de integración más ambiciosos, los que pueden lograr esto al tiempo que fomentan la competitividad general. Tal coordinación monetaria puede adoptar la forma de un mecanismo regional de tipos de cambio, de una flotación conjunta común o de una unión monetaria.

La cooperación en asuntos monetarios y financieros con otros países de la región podría dar mejores resultados que las medidas que cada país adopte por separado, y podría ayudar a superar las carencias del sistema financiero.

En la actualidad, varios países emergentes han reaccionado a estos problemas interviniendo activamente en los mercados de divisas y acumulando reservas internacionales. Estas políticas tienden a evitar -o limitar- los desajustes de los tipos de cambio y constituyen un medio de autoseguro contra las veleidades de los mercados financieros internacionales. Sin embargo, la cooperación con otros países de la región podría dar mejores resultados que las medidas que cada país adopte por separado. De hecho, se han emprendido varias iniciativas para hacer frente a los problemas que no han sido solucionados satisfactoriamente en el plano internacional: los contratos de permuta financiera y la puesta en común de reservas por los bancos centrales; los mecanismos de coordinación de los tipos de cambio; las instituciones regionales de supervisión; una utilización más intensiva de los acuerdos de pago regionales, que podría incluir la utilización de monedas nacionales en el comercio regional; y la expansión -o creación- de bancos regionales de desarrollo y de mercados regionales de bonos, a fin de impulsar el acceso a la financiación a largo plazo. De hecho, parece que la cooperación monetaria y financiera ha cobrado mayor relevancia en los procesos de integración regional (Higgott, 2002).

En este capítulo se examinan tres ámbitos importantes en los que la cooperación monetaria y financiera en el plano regional podría ayudar a superar las carencias del sistema financiero internacional. En la sección B se expone parte de la nutrida experiencia ya acumulada por los países en desarrollo en cuanto a servicios regionales de pago y a financiación a corto plazo. Esos mecanismos, a pesar de que están relacionados sobre todo con la facilitación del comercio, pueden transformarse en dispositivos financieros regionales más ambiciosos que complementen -o, en determinadas circunstancias, sustituyan- las fuentes multilaterales de financiación de las balanzas de pagos. En la sección C se aborda el papel de la cooperación regional en el suministro de financiación para el desarrollo; en particular, se pone de relieve la función de los bancos regionales y subregionales de desarrollo. También se examina la iniciativa de crear mercados regionales de bonos, que podrían convertirse en una fuente estable de financiación para las empresas, los bancos y las en-

tidades públicas de la región, al tiempo que ofrecerían opciones para la acumulación de riqueza a los inversores regionales, incluidos los fondos de pensiones. En la sección D se describen las experiencias más avanzadas adquiridas en Europa y África con respecto a mecanismos de tipos de cambio (MTC) regionales y a uniones monetarias, que tienen por

objetivo proteger los mercados regionales frente a la volatilidad de los tipos de cambio. En la sección E se explica qué enseñanzas sobre cooperación y política monetarias pueden sacar los países en desarrollo de la experiencia de Europa. Por último, en la sección F se sacan algunas conclusiones aplicables a las instituciones monetarias mundiales y regionales.

B. La cooperación regional en materia de servicios de pago y financiación a corto plazo

Los acuerdos de pagos y de crédito concertados entre bancos centrales tienen por objetivo facilitar el comercio intrarregional y proporcionar financiación para mantener la liquidez a los países partes en un acuerdo de comercio. Un mecanismo de compensación de pagos concertado por un grupo de bancos centrales es un instrumento relacionado directamente con la integración comercial. Sirve para facilitar las transacciones internacionales entre países, que normalmente conciernen al comercio de mercancías, aunque en ocasiones también se extienden a los servicios (como los relacionados con el turismo) y a las corrientes financieras. Mediante ese dispositivo, los bancos centrales participantes compensan los pagos cruzados que se deben mutuamente como resultado de las transacciones de balanza de pagos realizadas durante un determinado período, y después liquidan con moneda fuerte, en una fecha fijada con anterioridad, la deuda pendiente. Así, los países que participan en esos sistemas de pago necesitan menos liquidez internacional para sus operaciones comerciales intrarregionales, pues disponen de crédito a corto plazo hasta la fecha de pago.

Los acuerdos de pagos y de crédito concertados entre bancos centrales tienen por objetivo facilitar el comercio intrarregional y proporcionar financiación para mantener la liquidez a los países partes en un acuerdo de comercio.

En Europa, después de la segunda guerra mundial, se puso en marcha un acuerdo de pagos pionero que dio buenos resultados. En julio de 1950 se creó la Unión Europea de Pagos (UEP), sistema multilateral de compensación para pagos transnacionales entre los miembros de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE)¹. Al final de cada mes se comunicaban los saldos netos entre países de la UEP al Banco de Pagos Internacionales, agente financiero de la UEP, que compensaba las deudas recíprocas. Los saldos restantes se consolidaban como activo o pasivo de la UEP en su conjunto. En consecuencia, en realidad se utilizaba sólo el 25% del oro y los dólares que habrían sido necesarios de no existir ese mecanismo. En un momento en que las divisas escaseaban, la UEP permitió una vigorosa expansión del comercio intraeuropeo, que pasó de 10.000 millones de dólares en 1950 a 23.000 millones en 1959 (Eichengreen y Braga de Macedo, 2001: 2-3). La UEP también prestaba servicios de crédito a los países que tenían dificultades con su balanza de pagos. La UEP duró hasta 1958, cuando todos sus Estados miembros introdujeron la convertibilidad

general de las monedas para las transacciones corrientes en el marco del sistema de Bretton Woods.

De las regiones en desarrollo, América Latina tiene una experiencia amplia y globalmente positiva en este ámbito (Pasin, 2007). En los años sesenta, los países de Centroamérica establecieron una cámara de compensación que funcionaría a modo de sistema de pagos netos aplazados, y en 1969 fundaron el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (FOCEM) para financiar los desequilibrios de la balanza de pagos. Ese Fondo se concibió como "un complemento del Fondo Monetario Internacional". Sin embargo, las operaciones del FOCEM se suspendieron a mediados de los años ochenta, tras las dificultades de pago generalizadas que sufrían los bancos centrales participantes.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (que posteriormente se transformó en la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI) estableció en 1965 el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CPCR) entre los bancos centrales. Realizaba funciones de cámara de compensación y de mecanismo de crédito a corto plazo para transacciones comerciales. Posteriormente, se añadió a ese mecanismo un servicio de crédito para bancos centrales con problemas de liquidez (Acuerdos de Santo Domingo)².

En el CPCR se compensaban los pagos internacionales resultantes de transacciones comerciales para facilitar los pagos entre países miembros. Con ello también se hacían menos costosos esos pagos, pues se eliminaba la triangulación con instituciones bancarias ajenas a la región. Además, el CPCR disponía de un servicio de crédito a corto plazo para sufragar el déficit de los bancos centrales, a quienes se cobraba un tipo de interés igual al LIBOR más 100 puntos básicos. Asimismo, como cada banco central asumía la responsabilidad de pagar al banco central acreedor incluso si el banco comercial emisor había incumplido sus obligaciones, los exportadores que se acogían a este mecanismo estaban a salvo del riesgo comercial. A finales de los años ochenta, en torno al 90% de las transacciones comerciales intrarregionales pasaban por este mecanismo. El acuerdo de pagos ayudó a ahorrar hasta el 75% de la moneda fuerte que habría sido necesaria de otro modo. La abundancia de liquidez y la liberalización del capital durante los años noventa hicieron que el mecanismo perdiera importancia para la financiación del comercio. Sin embargo, ese mecanismo sigue existiendo y se podría hacer de él un uso más intensivo como

sistema de compensación para operaciones en monedas nacionales³.

En 1978, los países andinos (que también forman parte de la ALADI) reforzaron su propio acuerdo de integración comercial con la creación de un fondo de reservas (el Fondo Andino de Reservas, que luego se convertiría en el Fondo Latinoamericano de Reservas, FLAR), en el que los bancos centrales mancomunaron parte de sus reservas. Inicialmente sólo incluía países del Grupo Andino, pero durante la crisis de los años ochenta se abrió a otros países de América Latina (hasta ahora, sólo Costa Rica se ha integrado en el FLAR). Los países miembros tienen acceso a créditos a medio plazo (tres años) para financiar necesidades de balanza de pagos y de reescalamiento de la deuda. También tienen acceso a un servicio de liquidez con plazos de hasta un año, a servicios para imprevistos (seis meses) y a financiación de tesorería (de 1 a 30 días). Entre los servicios que ofrece el FLAR figuran la administración de reservas, las operaciones de recompra y la custodia de valores, así como la aceptación de depósitos a la vista y a plazo. El FLAR también emitió obligaciones en los mercados internacionales de capital en 2003 (150 millones de dólares) y en 2006 (250 millones de dólares) con diferenciales bastante bajos (Standard and Poor's ha otorgado al FLAR una calificación crediticia de A+). En 2006 emitió una nota flotante indizada a la tasa LIBOR más 20 puntos básicos con un vencimiento a cinco años.

De forma similar, el Fondo Monetario Árabe (FMA), creado en 1976 por 22 Estados del Asia occidental y de África, ofrece financiación para superar desequilibrios de la balanza de pagos en condiciones que se adaptan a la situación de cada beneficiario y que son mucho menos estrictas que las del FMI (Corm, 2006: 309). El FMA aspira a ser "un prestamista de última instancia y una fuente de financiación complementaria, más que principal, del déficit (de balanza de pagos)" (AMF, 2003: 13). Los países miembros puede recurrir a distintos servicios de préstamo: "préstamos automáticos" y "préstamos ordinarios" para financiar los déficit de balanza de pagos; "préstamos ampliados" cuando el problema de balanza de pagos es de índole estructural y requiere un plazo de reembolso mas largo (hasta siete años); "préstamos compensatorios" para hacer frente a los déficit inesperados de los ingresos de exportación; y, desde 1997, un "servicio de ajuste estructural" que se ha utilizado especialmente para ayudar a introducir reformas en los sistemas financiero y bancario, así como en el sector financiero estatal. La

cuantía máxima de la ayuda financiera que puede obtener un país miembro es el 475% de su suscripción al capital del FMA en monedas convertibles (AMF, 2003: 4 a 11; AMF, 2006: 7 a 9). Entre los objetivos del FMA también figuran el desarrollo de los mercados financieros árabes, el establecimiento de modalidades de cooperación monetaria y la preparación del terreno para la adopción de una moneda árabe unificada. Los préstamos pendientes del FMA a finales de 2005 ascendían al equivalente de 1.100 millones de dólares.

En África, el Mercado Común del África Meridional y Oriental (MECAFMO) estableció una cámara de compensación en 1984 para reducir la necesidad de moneda fuerte en el comercio intrarregional. También albergaba una compañía de reaseguros (que permitía a las aseguradoras más pequeñas compartir riesgos a través de una mancomunidad más amplia dentro del MECAFMO) y un banco regional: el Banco de Comercio y Desarrollo del MECAFMO.

Como ya se ha dicho, durante la crisis de la deuda de los años ochenta hubo que abandonar algunos de estos mecanismos de crédito mutuo, pues su capacidad de financiación no bastaba para satisfacer las enormes necesidades que surgieron simultáneamente en gran número de países. Cuando, hacia el final del decenio, la situación de los mercados financieros internacionales cambió y la mayoría de las economías pudieron volver a acceder a créditos privados, aumentaron las dudas sobre la utilidad de los mecanismos financieros regionales. De hecho, durante gran parte de los años noventa, la abundancia de financiación internacional hizo menos necesarios tanto la asistencia mutua entre bancos centrales como los mecanismos regionales de pagos que habían sido ideados para ahorrar divisas en una situación en la que las corrientes de capital privado escaseaban y los controles de capital se habían generalizado. Además, la expansión de los bancos internacionales, que abrieron sucursales en muchas economías emergentes, creó una red de corrientes de financiación y pagos de carácter privado que sustituyó en gran medida los acuerdos concertados entre bancos centrales.

La idea de crear un mecanismo regional de apoyo mutuo para hacer frente a los posibles problemas de balanza de pagos volvió a cobrar fuerza tras las crisis financieras de finales de los años noventa. En Asia, las crisis financieras de 1997 y 1998 marcaron un punto de inflexión en la cooperación monetaria, pues las instituciones regionales y multilaterales existentes fueron incapaces de reaccionar de forma inmediata y adecuada a las turbulencias económicas. En consecuencia, los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) iniciaron un proceso de cooperación en cuestiones monetarias y financieras con sus principales interlocutores del Asia oriental: China, Japón y República de Corea. Esto culminó con la oficialización del grupo ASEAN+3 en 1999. En mayo de 2000, los países de la ASEAN+3 presentaron la Iniciativa de Chiang Mai, que es el acuerdo de canje liberal más destacado en el que son partes países en desarrollo (Park *et al.*, 2006: 271).

La Iniciativa de Chiang Mai está orientada tanto la gestión como a la prevención de crisis, mediante el suministro de liquidez financiera internacional a los países participantes a través de sus dos pilares principales: el Sistema de Crédito Recíproco ampliado de la ASEAN y la red de canjes bilaterales. El primer Sistema de Crédito Recíproco de la ASEAN fue creado por los cinco miembros fundadores de la ASEAN en 1977 con el propósito de paliar las situaciones de escasez temporal de liquidez (Wang y Andersen, 2002: 90). En mayo de 2000, el Sistema de Crédito Recíproco de la ASEAN se amplió a todos los países miembros, y la cuantía del fondo disponible aumentó del equivalente de 200 millones de dólares al equivalente de 1.000 millones (Park, 2006: 245). Cinco años después, en abril de 2005, el Sistema de Crédito Recíproco volvió a aumentar, de 1.000 millones de dólares a 2.000 millones. En caso de problemas de liquidez, los bancos centrales de los países miembros tienen derecho a canjear su moneda por divisas de reserva de primer plano, como dólares, euros o yenes, durante un período de hasta seis meses (con posibilidad de obtener una prórroga por otros seis meses) y hasta un máximo del doble de su aportación al Sistema de Crédito Recíproco ampliado de la ASEAN (Rajan, 2006: 5;

La propuesta de crear un mecanismo regional de apoyo mutuo para hacer frente a los posibles problemas de balanza de pagos suscitó un interés creciente tras las crisis financieras de finales de los noventa.

Cuadro 5.1

ACUERDOS DE CANJE EN EL MARCO DE LA INICIATIVA DE CHIANG MAI

(En miles de millones de dólares)

De \ A	China	Japón	República de Corea	Indonesia	Malasia	Filipinas	Singapur	Tailandia	Total
China	..	3,0 ^a	4,0 ^b	2,0	1,5 ^c	1,0 ^d		2,0 ^c	13,5
Japón	3,0 ^a	..	13,0 ^e	6,0	1,0 ^f	6,0	3,0	3,0	35,0
República de Corea	4,0 ^b	8,0 ^e	..	1,0	1,5	1,5		1,0	17,0
Indonesia			1,0	..					1,0
Malasia			1,5		..				1,5
Filipinas		0,5	1,5			..			2,0
Singapur		1,0					..		1,0
Tailandia		3,0	1,0					..	4,0
Total	7,0	15,5	22,0	9,0	4,0	8,5	3,0	6,0	75,0^c

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en Ministerio de Finanzas, Japón (2006).

a Canje de monedas nacionales entre el yen japonés y el yuan chino.

b Canje de monedas nacionales entre el yuan chino y el won coreano.

c El total de 75.000 millones de dólares incluye los acuerdos de canje bilateral entre China y Tailandia, por una parte, y entre China y Malasia, por otra, acuerdos cuya renovación se está negociando actualmente, pero no incluye los acuerdos de canje bilateral enmarcados en la Nueva Iniciativa de Miyazawa ni el Sistema de Crédito Recíproco de la ASEAN.

d Canje de monedas nacionales entre el yuan chino y el peso filipino.

e Canje de monedas nacionales entre el yen japonés y el won coreano.

f Además de los acuerdos de canje bilateral de la Iniciativa de Chiang Mai, hay otros acuerdos de este tipo en el marco de la Nueva Iniciativa de Miyazawa entre el Japón y Malasia (2.500 millones de dólares) y el Sistema de Crédito Recíproco multilateral de la ASEAN (2.000 millones de dólares).

Wang y Andersen, 2002: 90)⁴. Para las distintas monedas, el LIBOR determina los intereses requeridos en las transacciones de canje. Toda petición de ayuda financiera tiene que presentarse al banco agente, que se designa por rotación y está encargado de coordinar este tipo de ayuda.

El segundo pilar de la Iniciativa de Chiang Mai es una red de canje bilateral entre ocho países miembros de la ASEAN+3 (cuadro 5.1). De los acuerdos de canje bilateral concluidos a mediados de 2006, seis eran unidireccionales y diez eran bidireccionales, y su cuantía total equivalía a 75.000 millones de dólares, de los cuales 65.000 millones procedían de China, el Japón y la República de Corea, por sí solos. De la cuantía total convenida en los acuerdos de canje, el 60% es en moneda nacional. Sin embargo, los países participantes tienen acceso inmediato a solamente el 20% del servicio, previo consentimiento de los países que proveen la financiación (Park, 2006: 251; Rajan, 2006: 5). Toda operación superior a ese límite requiere la aprobación del FMI. La primera operación tiene un vencimiento de 90 días, y puede renovarse como máximo siete veces; los países miembros tienen que pagar, por utilizar el servicio de canje, unos intereses que van desde el LIBOR más 150 puntos básicos por la

primera operación y la primera renovación, hasta el LIBOR más 300 puntos básicos por las dos últimas renovaciones (Wang y Andersen, 2002: 91). En la actualidad, la Iniciativa de Chiang Mai está evolucionando hacia un acuerdo multilateral de puesta en común de parte de las reservas de los participantes. En la reunión que celebraron en Kyoto en mayo de 2007, los ministros de finanzas de los 13 países acordaron avanzar progresivamente hacia un "arreglo de mancomunación de reservas autogestionado y regido por un único acuerdo contractual" para prestar ayuda a fin de mantener la liquidez. Esta "multilateralización" de la Iniciativa de Chiang Mai también incluirá un sistema regional de supervisión (Declaración Ministerial Conjunta de la Décima Reunión de los Ministros de Finanzas de la ASEAN+3, 5 de mayo de 2007⁵).

En América Latina se están estudiando varias propuestas de reforzamiento de la cooperación financiera y monetaria. Algunas de ellas reproducirían el sistema de acuerdos de canje bilateral de la Iniciativa de Chiang Mai, y otras tratarían de establecer una mancomunación de reservas por varios países. Estas últimas propuestas podrían realizarse si se refuerza el FLAR ya existente y se aumenta su número de miembros⁶. Conviene señalar que un fondo

como el FLAR administra las reservas -que están protegidas por la inmunidad- y también emite notas en los mercados financieros, por lo que su capacidad de financiación no está estrictamente limitada por las suscripciones de capital que hagan sus miembros. Además, goza de buenas calificaciones crediticias, mejores de hecho que las de la deuda soberana de sus países miembros⁷.

Asimismo ha vuelto a cobrar impulso la idea de utilizar las monedas nacionales en las actividades comerciales intrarregionales. Por ejemplo, la Argentina y el Brasil han acordado utilizar sus monedas nacionales en los pagos comerciales bilaterales. En este sistema, que al menos al principio será facultativo, los importadores y exportadores de ambos países pagarán a su banco central (o recibirán de él), en moneda nacional y al tipo de cambio del día, las cantidades debidas. Los bancos centrales pagarán el saldo pendiente al final de cada día. Con este mecanismo no sólo se ahorrará moneda fuerte en el comercio entre los países participantes, sino que además se reducirán los costos de transacción de las empresas, especialmente las pequeñas y medianas, que por lo general deben abonar comisiones elevadas por sus pagos internacionales. Es probable que este sistema se amplíe a otros países de América del Sur a través del sistema de pagos de la ALADI.

Ha vuelto a cobrar impulso la idea de utilizar las monedas nacionales en las actividades comerciales intrarregionales.

En los países en transición se han dado pequeños pasos en los últimos tiempos, después de que el derrumbe de la Unión Soviética provocara la desintegración monetaria de la región. A principios de los años noventa, todos los miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) introdujeron sus propias monedas nacionales. Posteriormente, reanudaron la cooperación monetaria regional para que la convertibilidad *de jure* de esas monedas se tradujera en la práctica en un mercado de divisas operativo. Asimismo, la Asociación Internacional de Mercados de Divisas de los países de la CEI, fundada en 2000 y compuesta por 20 bolsas de nueve países, tiene por objetivo la creación de un mercado financiero común mediante la armonización de la legislación financiera, la adopción de normas internacionales, una mayor utilización de las monedas de la CEI en el comercio regional, y la aplicación de políticas cambiarias comunes. Dado que algunos Estados miembros han acumulado en los últimos años un volumen considerable de reservas de divisas, se ha sugerido también que la cooperación monetaria incluya la creación de un sistema de canje bilateral de moneda para reducir la vulnerabilidad (Butorina, 2006: 106). No obstante, la implantación de un sistema de este tipo puede resultar más difícil entre los miembros de la CEI que en Asia o en América Latina mientras no se avance más en la creación de un mercado común.

C. La cooperación regional para la financiación del desarrollo

1. Bancos regionales de desarrollo

Los bancos regionales de desarrollo desempeñan una importante función en la cooperación financiera regional. Algunos de estos bancos, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), creado en 1959, el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), establecido en 1964, y el Banco Asiático de Desarrollo

(BAfD), creado en 1966, son iniciativas Norte-Sur. Estos bancos conceden créditos a los países de la región sobre la base de las contribuciones realizadas tanto por los miembros regionales como por los países desarrollados asociados. La participación de estos últimos les confiere una influencia considerable en el proceso de adopción de decisiones. Así, los países desarrollados poseen casi el 50% del capital y los votos del BID (el 34% en el caso de los Estados

Unidos y el Canadá, por sí solos), y el 59,5% del capital y el 54,2% de los votos del BAsD. En el caso del BAfD, los países miembros extrarregionales -como algunos del Asia occidental, otras partes de Asia y América Latina- tienen el 39,9% de los votos. Por un lado, la participación de países desarrollados facilita el acceso de esos bancos a los mercados financieros internacionales. Por otro lado, los países en desarrollo deben aceptar que el control de esas instituciones esté en gran medida en manos de los países desarrollados miembros y que esos miembros ricos ejerzan su influencia mediante la distribución de los votos y otros mecanismos (Culpeper, 2006: 43 a 44).

Además del Banco Mundial y de los bancos regionales de desarrollo Norte-Sur, en el ámbito subregional se han creado varias instituciones financieras cuyos miembros son casi exclusivamente países en desarrollo. Se han creado bancos subregionales de desarrollo en África, América Latina y el Caribe, así como en el Asia occidental y en el mundo árabe, donde desde los años setenta están encauzando hacia la financiación del desarrollo el superávit generado por el aumento de los ingresos procedentes de la exportación de petróleo. Esas instituciones tienden a atribuir mayor prioridad a la financiación de auténticos proyectos de integración regional que las instituciones financieras internacionales (World Bank, 2007: 3) (cuadro 5.2).

Un alto porcentaje de la financiación procedente de esos bancos se dedica a proyectos de infraestructura, particularmente en sectores como la energía, los transportes y las comunicaciones. La mayor parte de los créditos concedidos por el BAfD y por las instituciones islámicas al África subsahariana se destinan a la agricultura y al desarrollo rural. Nuevamente, la deuda emitida por los bancos subregionales de desarrollo obtiene mejores calificaciones de riesgo que la deuda soberana emitida por los países miembros. Según algunos observadores, los buenos resultados obtenidos por esos bancos subregionales, en lo que se refiere al nivel excepcionalmente bajo de incumplimiento en sus préstamos y a las buenas calificaciones que les otorgan los organismos de evaluación del riesgo, se debe principalmente a que esas instituciones son propiedad de países en desarrollo -lo cual les

confiere la consideración de acreedor preferente- y a su capacidad de adaptarse y responder a las necesidades específicas de los países y prestatarios más pequeños (Ocampo, 2006; Sagasti y Prada, 2006).

Asimismo, los bancos subregionales de desarrollo están financiando cada vez más la producción de bienes públicos regionales en los sectores de los transportes, la energía y las comunicaciones, a medida que van participando en iniciativas regionales concernientes a la infraestructura, como el Plan Puebla-Panamá y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana. En efecto, "pueden ofrecer a los países miembros un mecanismo de coordinación que les permita planear y financiar la creación de infraestructuras transfronterizas regionales y de otros bienes públicos que requieren una gran inversión inicial" (UN/DESA 2005: 129).

En los últimos tiempos, algunos bancos regionales de desarrollo han intentado ampliar su capital y su acceso a los mercados internacionales mediante la incorporación de nuevos miembros sin que los miembros fundadores perdiesen el control de la institución. México, China, la Argentina, Colombia y España han suscrito acciones del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). De modo similar, la Corporación Andina de Fomento (CAF) emitió acciones especiales que fueron suscritas principalmente por otros países de América Latina⁸ y por inversores privados (sobre todo bancos comerciales) de la Comunidad Andina (CAN). Esta ampliación de su capital permitió un impresionante aumento de los créditos: los préstamos otorgados por el BCIE pasaron de 672 millones de dólares en 2003 a 3.170 millones en 2007; en el mismo período, los créditos aprobados por la CAF aumentaron de 3.300 millones a 5.520 millones de dólares, de los cuales una parte cada vez mayor se destina a miembros de América Latina no integrados en la CAN. Esta tendencia podría estar acentuándose, pues algunos países miembros no fundadores han anunciado su intención de incrementar considerablemente sus contribuciones al capital de la CAF.

Además, los Gobiernos de la Argentina, Bolivia, el Brasil, el Ecuador, el Paraguay, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela decidieron recientemente crear un nuevo banco subregional de

Un alto porcentaje de la financiación procedente de los bancos regionales se dedica a proyectos de infraestructura, particularmente en sectores como la energía, los transportes y las comunicaciones.

Cuadro 5.2

PRÉSTAMOS PENDIENTES DE LOS BANCOS REGIONALES DE DESARROLLO: IMPORTE TOTAL, DISTRIBUCIÓN Y CALIFICACIÓN DE LA DEUDA, 2005-2006

Institución/región	Préstamos ^a	Destinos por regiones ^b		Distribución por sectores principales ^c	Calificación de la deuda ^d		
	(Millones de dólares EE.UU.)	(Porcentaje)		(Porcentaje)	A largo plazo	A corto plazo	
América Latina y el Caribe							
Banco Interamericano de Desarrollo (BID), incluido el Fondo para Operaciones Especiales	53.047	América del Sur	67,6	Energía	13,8	AAA	A1+
		América Central	24,9	Inversiones sociales	13,7		
		Caribe	5,5	Transportes y comunicaciones	10,9		
		Operaciones regionales	2,0				
Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	3.179	América Central	100,0	Infraestructura	30,1	A-	A1
				Intermediación financiera	30,0		
				Electricidad	12,4		
Banco de Desarrollo del Caribe (CARIBANK)	1.126	Caribe	98,3	Transportes y comunicaciones	26,4	AAA	A1+
		Operaciones regionales	1,7	Finanzas y distribución	20,7		
				Multisectores y otros	18,1		
Corporación Andina de Fomento (CAF)	7.347	Comunidad Andina	89,1	Transportes y comunicaciones	37,4	A+	A1
		Otras operaciones en América y operaciones regionales	10,9	Ámbito social e infraestructura	35,1		
				Electricidad, gas y agua	11,4		
África							
Grupo del Banco Africano de Desarrollo ^e	19.118	África subsahariana	64,2	Agricultura y desarrollo rural	18,1	AAA	A1+
		África septentrional	32,7	Transportes	16,5		
		Operaciones regionales	3,1	Multisectores	15,2		
Banco de Inversión y Desarrollo de la CEDEAO (Grupo EBID)	54	África occidental	100,0	Infraestructura	65,6	..	..
				Agricultura y desarrollo rural	15,8		
				Energía	10,1		
Banco Comercial y de Desarrollo de África Oriental y Meridional	228	África oriental y meridional	100,0	Manufacturación	25,9	..	..
				Infraestructura	22,1		
				Sector agroindustrial	15,0		
Asia							
Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) y Fondo Asiático de Desarrollo (FAsD)	47.700	Asia oriental y sudoriental	57,0	Transportes y comunicaciones	23,1	AAA	A1+
		Asia central y meridional	41,5	Energía	20,1		
		Oceanía	1,4	Agricultura y recursos naturales	13,4		
		Operaciones regionales	0,1				
Instituciones árabes e islámicas							
Banco Árabe para el Desarrollo Económico de África (BADEA)	653	África subsahariana	99,9	Infraestructura	52,2	..	..
		Operaciones regionales	0,1	Agricultura y desarrollo rural	27,0		
				Energía	6,9		
Fondo Árabe de Desarrollo Económico y Social (FADES)	6.313	Asia occidental	50,4	Energía y electricidad	31,5	..	..
		África septentrional	47,8	Transportes y comunicaciones	22,2		
		África subsahariana	1,8	Agricultura y desarrollo rural	18,0		
Fondo Monetario Árabe (FMA)	1.086	África septentrional	7,2	Préstamos para sufragar el déficit de la balanza de pagos	74,2	..	..
		Asia occidental	19,7	Ajustes estructurales	19,8		
		África subsahariana	8,1	Facilitación del comercio	6,0		
Grupo del Banco Islámico de Desarrollo	6.748	Asia occidental	36,3	Servicios públicos	26,0	AAA	A1+
		Otras regiones de Asia	29,9	Sector social	22,7		
		África septentrional	23,6	Transportes y comunicaciones	18,4		
		África subsahariana	8,2				
		Resto del mundo ^e	2,0				

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en los últimos informes anuales de las respectivas instituciones, y Standard and Poor's, Ratings in Products and Services, en www2.standardandpoors.com (consultado en mayo de 2007).

- a** Los valores corresponden a los activos en préstamo consignados en el balance general a finales de 2005, excepto en el caso del BID, el BAsD y el FAsD, cuyos datos se refieren a 2006.
- b** Los porcentajes se refieren a los activos en préstamo o al total acumulado de los préstamos aprobados. Las operaciones regionales pueden consistir en préstamos a organizaciones regionales (actividades de cooperación e integración económicas) o a grupos de países. La distribución por sectores correspondiente al Banco Comercial y de Desarrollo de África Oriental y Meridional incluye los préstamos aprobados (financiación de proyectos) y los activos en préstamo (financiación del comercio) en 2005.
- c** Las calificaciones son las establecidas por Standard and Poor's: las calificaciones AAA a BBB y A1 a A3 indican un crédito de alta calidad y una gran capacidad de reembolso (a largo y corto plazo, respectivamente); BB a B (largo plazo) y B (corto plazo) indican un crédito considerablemente especulativo; CCC y C indican una vulnerabilidad al impago, y D señala un riesgo de impago en las operaciones a corto y largo plazo.
- d** Banco Africano de Desarrollo, Fondo Africano de Desarrollo y Fondo Fiduciario de Nigeria.
- e** Albania, Suriname, préstamos a comunidades musulmanas en países que no son miembros, operaciones regionales y programas especiales.

desarrollo, el Banco del Sur, uno de cuyos objetivos principales será financiar los proyectos de infraestructura que contribuyan a la integración regional.

Una característica cada vez más importante de los bancos regionales de desarrollo es su cartera de moneda nacional y los riesgos relacionados con ella. El BASD es el primer banco regional de desarrollo que refuerza los mercados financieros nacionales y regionales en su función tanto de prestatario como de prestamista mediante la utilización de efectos expresados en moneda nacional. Ha introducido su producto de préstamo en moneda nacional con el objetivo explícito de reducir las discrepancias cambiarias en los países en desarrollo miembros y de apoyar el desarrollo de mercados de capital nacionales. Lleva desde 2003 ofreciendo préstamos en moneda nacional, al principio sólo a determinados prestatarios, pero desde 2005 también a entidades públicas. Además, el BASD ha emitido bonos en la moneda nacional de países en desarrollo miembros y bonos en los mercados financieros nacionales de países en desarrollo miembros. Con la emisión de bonos en rupias indias en 2004, el BASD lanzó su primer bono en moneda nacional en el mercado de un miembro prestatario. A esta emisión siguieron transacciones similares en Malasia, China, Filipinas y Tailandia.

Sabedor de que la concesión de préstamos en divisas a sus clientes de América Latina contribuye a la dolarización, el BID lleva allanando el camino para los préstamos en moneda nacional desde septiembre de 2005. Ya en 2004, el BID había lanzado, como primer inversor institucional, un bono global expresado en pesos mexicanos que estaba disponible en el mercado de capitales de México. Posteriormente, emitió bonos en reales brasileños, en pesos chilenos, en pesos colombianos y en nuevos soles peruanos. También se emitieron bonos en dólares de Hong Kong, en nuevos dólares tailandeses y en rand sudafricanos. En total, el 5% del crédito pendiente en 2006 era en divisas de economías en desarrollo (IDB, 2006a; IDB 2006b). De modo similar, la CAF ha emitido bonos en monedas de sus Estados miembros.

El BAfD viene desde 1997 ofreciendo préstamos en rand a sus países miembros regionales.

Tras haber adoptado un marco específico para los préstamos en monedas de países miembros de la región, está estudiando la posibilidad de expandir sus operaciones a los mercados regionales de capital, por ejemplo a Botswana, Ghana, Kenya, Mauricio, Nigeria, la República Unida de Tanzania, Uganda, Zambia y la Unión Económica y Monetaria del África Occidental. En consecuencia, en los últimos diez años ha emitido bonos en rand en el mercado euro-rand, aunque no en el mercado sudafricano. A finales de 2005, el primer bono emitido por el BAfD en pula de Botswana constituyó el primer auténtico eurobono expresado en pula, tras lo cual tuvo lugar en 2006 una emisión de eurobonos en chelines tanzanos y en cedís ghaneses (AfDB, 2007). Los bancos subregionales de desarrollo africanos, como el Banco de Desarrollo del África Oriental, el Banco Comercial y de Desarrollo de África Oriental y Meridional, y el Banco de Desarrollo de África Occidental, son importantes emisores de bonos en los mercados financieros de África, como los de Kenya, la República Unida de Tanzania y la Unión Económica y Monetaria del África Occidental.

En la medida en que estos mecanismos de crédito y de pago, junto con los seguros mutuos mediante acuerdos regionales, reducen el volumen de activos líquidos en moneda extranjera de que debe disponer cada país para realizar transacciones y como medida de precaución, se liberan recursos financieros que se pueden destinar a fines más productivos.

Algunos países (sobre todo asiáticos) quieren diversificar sus carteras de inversión para obtener mayores ingresos y reducir los riesgos que acompañan a la concentración de activos. La cooperación financiera regional en forma de fondo de inversión regional basado en monedas fuertes, o el reforzamiento de instituciones

La cooperación financiera regional podría ofrecer alternativas de inversión que no sólo harían que aumentase el rendimiento financiero de las reservas de divisas, sino que además favorecerían el desarrollo regional.

financieras regionales ya existentes, podrían constituir alternativas de inversión que no sólo harían que aumentase el rendimiento financiero de las reservas de divisas, sino que además favorecerían el desarrollo regional. Como se ha dicho anteriormente, varios países de América del Sur se han comprometido ya a dedicar parte de sus reservas internacionales a aumentar su participación en bancos subregionales de desarrollo y/o están estudiando la creación de un nuevo banco regional -el Banco del Sur- con el objetivo de promover la integración interna y regional.

También en América Latina, la República Bolivariana de Venezuela, el país con el mayor excedente por cuenta corriente de la región, ha diversificado el uso que hace de sus divisas, en particular proporcionando financiación a otros países de América Latina. Por ejemplo, ha adquirido bonos de deuda soberana emitidos por la Argentina y el Ecuador, y ofrece crédito en condiciones muy favorables a los países que importan su petróleo. También ha concertado con los demás participantes en la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA)⁹ un acuerdo que, además de fijar condiciones financieras especiales para las importaciones de petróleo de la República Bolivariana de Venezuela, ha creado varias empresas conjuntas en el sector energético y un fondo regional para financiar proyectos de desarrollo.

2. Mercados regionales de bonos

El desarrollo de mercados regionales de bonos es una de las principales prioridades de los dirigentes y de las autoridades monetarias de muchos países en desarrollo¹⁰. El intento más sofisticado de potenciar los mercados regionales de bonos fue el emprendido por los ministros de finanzas de la ASEAN+3, que en 2003 lanzaron la Iniciativa Asiática sobre el Mercado de Bonos. Esta iniciativa tiene por objetivo desarrollar unos mercados de bonos primarios y secundarios con mayor liquidez, y utilizar el superávit exterior para financiar las inversiones dentro de Asia. Para ello, las actividades de la Iniciativa tienen por finalidad resolver cuestiones relativas a la infraestructura de los mercados, en particular, y atraer un abanico más amplio de emisores e inversores a los mercados nacionales y regionales de bonos. Se establecieron seis grupos de trabajo encargados de hacer estudios y recomendaciones para mejorar los mercados de bonos, como la emisión de más bonos en moneda nacional, el incremento de la capacidad de los organismos nacionales de calificación crediticia, o la reducción del riesgo que supone el pago en divisas para las corrientes transfronterizas.

Las actividades de la ASEAN+3 están complementadas por la Reunión del Grupo de bancos centrales de Asia oriental y el Pacífico (EMEAP). La EMEAP fue creada ya en 1991 para profundizar y reforzar la cooperación entre sus miembros (EMEAP; 2003). Durante su fase inicial, la EMEAP

Cuadro 5.3

ACTIVOS DE LAS INVERSIONES DE CARTERA, ASEAN y ASEAN+3, 2001-2005

(En porcentaje del PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005
ASEAN					
Inversiones de cartera	21,2	21,9	24,4	27,4	26,7
Acciones ^a	6,3	6,0	6,8	8,2	8,8
Intra-ASEAN	1,6	1,4	1,2	1,9	1,7
Extra-ASEAN	4,7	4,6	5,6	6,3	7,1
Deuda	14,9	15,9	17,5	19,2	17,9
Intra-ASEAN	0,8	0,9	1,5	2,2	2,0
Extra-ASEAN	14,1	15,0	16,0	17,0	15,9
ASEAN+3					
Inversiones de cartera	22,4	24,2	27,3	29,0	29,2
Acciones ^b	4,2	3,9	4,6	5,6	6,1
Intra-ASEAN+3	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4
Extra-ASEAN+3	3,9	3,7	4,3	5,2	5,6
Deuda	18,3	20,3	22,6	23,4	23,1
Intra-ASEAN+3	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5
Extra-ASEAN+3	17,8	19,9	22,2	22,9	22,6

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en FMI, *Coordinated Portfolio Investment Survey (CPIS) Data*, en www.imf.org/external/np/sta/pi/geo.htm (consultado en mayo de 2007), y base de datos del *UNCTAD Handbook of Statistics*.

- a** Estos datos se refieren a Indonesia, Filipinas, Malasia, Singapur y Tailandia, que son los países de la ASEAN que figuran como acreedores en la base de datos del FMI.
- b** Estos datos se refieren únicamente a los países acreedores de la ASEAN más el Japón y la República de Corea.

se caracterizaba por consistir en un proceso de consultas officiosas; sin embargo, al aumentar la interdependencia regional, la EMEAP empezó a formalizar su estructura mediante la creación de tres grupos de trabajo y de estudio permanentes, como el Grupo de Trabajo sobre Mercados Financieros, que preparó el terreno para la constitución del Fondo Asiático de Bonos. Su objetivo es dar mayor profundidad a los mercados nacionales y regionales de bonos para que los prestatarios asiáticos dependan menos de la financiación a corto plazo ofrecida por los bancos (EMEAP, 2006:1).

A pesar de todas estas iniciativas, los avances en la integración de los mercados financieros regionales han sido limitados. Entre 1999 y 2005, la inmensa mayoría de las corrientes bancarias transfronterizas que entraron y salieron de bancos de la ASEAN se dirigieron a otras regiones, en particular Europa y América del Norte (Cowen *et al.*, 2006:10). Las inversiones de cartera transfronterizas

de los cinco miembros fundadores de la ASEAN y China, el Japón y la República de Corea (ASEAN+3) muestran una orientación similar. Las inversiones de cartera totales de la ASEAN y de la ASEAN+3 crecieron fuertemente hasta alcanzar el 27 y el 29% del PIB, respectivamente (cuadro 5.3).

No obstante, las inversiones intrarregionales de cartera, que son inversiones en acciones y en títulos de deuda realizadas por países de la ASEAN y de la ASEAN+3, no constituían en 2005 más que el 3,7 y el 0,9% del PIB, respectivamente. En ambos grupos, los títulos de deuda regional representan una proporción algo mayor del total de las inversiones de cartera transfronterizas, pero esa proporción sigue siendo pequeña. Evidentemente, los mercados regionales de capitales están mejor integrados que los

mercados regionales de bonos, especialmente entre los Estados miembros de la ASEAN, lo cual se refleja en que la proporción que las acciones intrarregionales representan dentro del total de acciones es mayor que la proporción que los bonos intrarregionales representan dentro del total de bonos, tanto en el caso de la ASEAN como en el de la ASEAN+3. En este punto es donde entran en juego las actividades de los ministros de finanzas de la ASEAN+3 y la Iniciativa del Fondo de Bonos Asiáticos de la EMEAP. Uno de los principales logros de la Iniciativa Asiática sobre el Mercado de Bonos es que, durante 2005 y 2006, el Banco Asiático de Desarrollo emitió bonos en moneda nacional en seis mercados de bonos asiáticos, todos ellos con un vencimiento de entre tres y cinco años, y otros dos bonos a diez años en China y en Tailandia (ABMI, 2006: 12).

D. Los mecanismos de regulación de los tipos de cambio y las uniones monetarias

Las últimas fases de la evolución hacia una cooperación regional más estrecha en el ámbito financiero son la creación de mecanismos regionales de regulación de los tipos de cambio y la formación de uniones monetarias. En el plano mundial, hay cuatro uniones monetarias o mecanismos estrictos de regulación de los tipos de cambio. Tres de ellos han sido establecidos entre países en desarrollo: la Unión Monetaria del Caribe Oriental (véase el recuadro 5.1), la Zona Monetaria Común del África meridional (CMA) y la zona del franco CFA (CFA) en África, constituida por dos grandes agrupaciones de países africanos de lengua francesa. La zona del franco CFA constituye una unión monetaria entre países africanos y es el acuerdo monetario Norte-Sur más antiguo que existe. Está profundamente arraigada en el pasado colonial. La paridad del tipo de cambio nominal con el franco francés (ahora con el euro) que permanece inalterada desde hace más tiempo vincula a la Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEMAC), la Unión Económica y Monetaria del África Occidental y las Comoras con Francia (véase el gráfico 4.4).

En África hay otro acuerdo de coordinación monetaria cuya antigüedad y buen funcionamiento son poco habituales, a saber, la Zona Monetaria Común (CMA). A diferencia de los países miembros de la zona del franco CFA, los Estados miembros de la CMA aplican una paridad nominal en la región y un régimen común de flotación dirigida con respecto a todas las demás monedas. Todos los miembros de la CMA forman parte también de la unión aduanera más antigua del mundo, la Unión Aduanera del África Meridional (UAAM), que data de 1910. Todos los países de la UAAM son asimismo miembros de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC), la cual ha emprendido un ambicioso programa de integración regional que tiene por objetivo la creación de un mercado común y de una unión monetaria. El Consejo de Cooperación del Golfo también tiene previsto crear una unión monetaria para 2010 (véase los anexos de este capítulo).

La unión monetaria regional más grande se encuentra en Europa y está integrada únicamente por economías desarrolladas. La experiencia de integración

Recuadro 5.1

LA UNIÓN MONETARIA DEL CARIBE ORIENTAL

La Unión Monetaria del Caribe Oriental está integrada por ocho pequeñas economías insulares, de las cuales seis son Estados independientes (Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas), mientras que las otras dos son territorios británicos de ultramar (Anguilla y Monserrat). Todas esas economías, junto con las Islas Vírgenes Británicas, conforman la Organización de Estados del Caribe Oriental (OEEO). En junio de 2006, la OEEO se adhirió al Mercado y Economía Únicos de la CARICOM.

Los predecesores de la Unión Monetaria del Caribe Oriental fueron la Junta Monetaria Británica del Caribe (BCCB, 1950) y la Dirección Monetaria del Caribe Oriental (ECCA, 1965). Ésta fue creada cuando Trinidad y Tabago y la Guyana Británica se retiraron de la BCCB. La ECCA emitió una moneda que inicialmente estaba vinculada a la libra esterlina. En julio de 1976, esa vinculación se transfirió al dólar de los EE.UU. con una paridad de 2,70 dólares del Caribe Oriental por 1 dólar de los EE.UU. Esta cotización no ha cambiado desde entonces (Banco Central del Caribe Oriental, 2004).

En 1981, la OEEO decidió sustituir la Dirección Monetaria del Caribe Oriental por un banco central regional, el Banco Central del Caribe Oriental (ECCB), que emite la moneda, dirige la política monetaria y supervisa el sistema financiero; este banco opera desde 1983. Lo dirigen un Consejo Monetario, integrado por un ministro nombrado por cada uno de los ocho gobiernos miembros, y una Junta Directiva, compuesta por el Gobernador, el Gobernador Adjunto y un Director nombrado por cada país miembro. El funcionamiento del ECCB es similar al de una junta monetaria, pues mantiene una paridad fija y tiene que respaldar al menos el 60% de su base monetaria con reservas internacionales; sin embargo, se reserva un espacio de maniobra, ya que su mandato consiste no sólo en mantener la estabilidad monetaria sino también en fomentar el desarrollo y la integración regional. En diciembre de 2006, el ECCB disponía de abundante liquidez, y sus reservas internacionales equivalían al 99,6% de sus obligaciones a la vista (ECCB, 2007: 7).

Esa unión monetaria tiene por finalidad establecer un espacio unificado más amplio para el desarrollo de un sistema financiero moderno y eficiente. Esto implica no sólo la armonización de la legislación bancaria y una reglamentación conjunta, sino también la creación de instituciones y mercados financieros regionales clave: el Banco Hipotecario de la Vivienda del Caribe Oriental, el Instituto de Servicios Bancarios y Financieros del Caribe Oriental, la Bolsa de Valores del Caribe Oriental, el Mercado de Valores del Caribe Oriental y el Mercado Regional de Valores Emitidos por los Gobiernos. Con la unificación de los ocho mercados de bonos que antes estaban separados, la política fiscal apuntaba a reducir el costo de los préstamos y a profundizar los mercados financieros regionales haciendo que los mercados de bonos primarios resultasen más atractivos para los inversores nacionales e internacionales. El valor de los intercambios en el Mercado Regional de Valores Emitidos por los Gobiernos se multiplicó por siete entre 2002 y 2006, y se pudo reducir el porcentaje que la deuda exterior representaba dentro de la deuda pública total.

El reforzamiento del sector financiero ocupa un lugar destacado en la estrategia de desarrollo de las economías de la Unión Monetaria del Caribe Oriental, en particular porque su sector agrícola se ha visto afectado por la reducción de las preferencias concedidas por la Unión Europea a las exportaciones de plátanos y de azúcar. El principal objetivo de esta estrategia es seguir desarrollando la financiación exterior, para lo cual son esenciales la estabilidad monetaria, un nivel bajo de inflación y la solvencia de los intermediarios financieros, ya que preservan la confianza de los inversores. Otro objetivo de la estrategia es también ampliar el crédito nacional por medio de una red de instituciones financieras de desarrollo para prestar servicios a las pequeñas y medianas empresas y a las microempresas (ECCB, 2007: 3).

La paridad fija ha sido la piedra angular de la política monetaria y la clave de la baja inflación. Su mantenimiento requiere que aumenten los ingresos de divisas procedentes del turismo y la IED (en su mayor parte relacionada con el turismo), para reducir o financiar un déficit por cuenta corriente que se acerca al 20% del PIB de la región. Al mismo tiempo, la paridad fija podría verse amenazada por déficits fiscales persistentes y por una deuda pública que excede del 100% del PIB, lo cual podría desencadenar una ofensiva contra el dólar del Caribe oriental. La feroz competencia para atraer IED ha llevado a los gobiernos a ofrecer incentivos fiscales, consistentes en particular en prolongados períodos de exoneración fiscal, lo cual ocasionó una pérdida de ingresos fiscales que se estimó entre un 10 y un 16% del PIB (FMI, 2007: 19). En una situación caracterizada por la disminución de la recaudación tributaria procedente del comercio, estos generosos regímenes de concesión plantean un dilema sobre las políticas que se deben adoptar para la consecución de objetivos contradictorios en materia de cuentas fiscales y de cuentas externas. Sería de desear que, en el marco de la coordinación de las políticas en la OEEO y en la CARICOM, se adoptara un régimen común de incentivos, limitando así "la medida en que los inversores inducen o pueden inducir a los gobiernos a competir entre sí" (FMI, 2007: 19, véase también TDR 2005, cap. III).

Europea es un caso único en el que la cooperación regional ha progresado durante más de 50 años y en el que se llegó a una unión monetaria después de 30 años de aplicación de diversos mecanismos de regulación de los tipos de cambio. Se suele considerar que la Unión Económica y Monetaria europea y su predecesor, el Sistema Monetario Europeo, son modelos de cooperación y de éxito. Sin embargo, se justifican ciertas reservas si se tienen en cuenta las deficiencias del proceso, la función de la moneda regional de anclaje y el régimen monetario aplicado por el Banco Central Europeo y sus predecesores.

1. Experiencias en África

a) La Zona Monetaria Común del África meridional

La Zona Monetaria Común (CMA) se basa en un acuerdo tripartito concertado entre Lesotho, Sudáfrica y Swazilandia, conocido entonces como el acuerdo de la Zona Monetaria del Rand, que entró en vigor en 1974 (Namibia se adhirió al acuerdo en 1992) (Metzger, 2006). Con el acuerdo se oficializó una integración monetaria que ya existía de hecho, pues la moneda sudafricana tenía curso oficial en Lesotho y en Swazilandia desde los años veinte. El acuerdo de la CMA establece tipos de cambio fijos entre sus miembros y un bloque común que fluctúa con respecto a las demás monedas, además de la liberalización de los movimientos de capital a nivel intrarregional, la distribución de los ingresos procedentes del monedaje y algunas transferencias financieras intrarregionales. Tanto el loti de Lesotho como el dólar de Namibia están vinculados a la par con el rand sudafricano. Aunque Swazilandia se retiró legalmente del acuerdo en 1986, de hecho lo sigue cumpliendo. Botswana participó en las negociaciones sobre la CMA desde los años setenta, pero se retiró porque prefirió instaurar un sistema de flotación dirigida de su moneda, el pula. Sin embargo, desde entonces Botswana ha vinculado el pula con una canasta de monedas cuya composición no ha sido revelada. No obstante, se supone que el rand sudafricano representa una

parte considerable de esa canasta, que es objeto de ajustes cada cierto tiempo. Cada uno de los cuatro miembros tiene su propio banco central, que emite su moneda y es oficialmente responsable de la política monetaria en su país respectivo¹¹. Sin embargo, desde que el rand funciona como moneda de anclaje en la región, la política del Banco de Reserva de Sudáfrica en materia de tipos de interés determina la política monetaria de los países miembros de la CMA.

Con arreglo al acuerdo de la CMA, Sudáfrica comparte el monedaje del rand con Lesotho y Namibia. Aunque el rand sudafricano sigue teniendo curso legal en esos dos países, ninguna de las demás monedas lo tiene en Sudáfrica, y tampoco es corriente su uso allí. Swazilandia no participa en el monedaje desde que abolió la condición jurídica del rand en 1986. Otro elemento importante del acuerdo es que el Banco de Reserva de Sudáfrica actúa como prestamista de última instancia para Lesotho y Namibia, a fin de asegurar la estabilidad financiera de la CMA. Además, los países miembros pueden recurrir a las reservas comunes de divisas, gestionadas por el Banco de Reserva de Sudáfrica. Lesotho, Namibia y Swazilandia pueden también tener divisas adicionales para responder a necesidades directas e inmediatas, divisas que hasta un 35% pueden ser monedas diferentes del rand sudafricano. Sus bancos centrales y sus intermediarios autorizados tienen libre acceso al mercado de divisas de Sudáfrica. Por último, si bien no se restringen los movimientos de capitales dentro de la CMA, el Banco de Reserva de Sudáfrica, en colaboración con los bancos centrales de los demás miembros, aplica un sistema común de regulación cambiaria con respecto al resto del mundo.

La única institución intrarregional, además de un comité técnico, es la Comisión de la Zona Monetaria Común. Está integrada por un representante y varios asesores de cada Estado miembro y constituye un mecanismo oficial de consulta en materia de políticas monetarias y financieras. Se reúne antes que el Comité de Política Monetaria del Banco de Reserva de Sudáfrica, el cual fija los tipos de interés para Sudáfrica y, mediante la paridad fija, también para los demás países de la CMA. En 2005, los gobernadores de los bancos centrales de la región analizaron los costos y beneficios que entrañaría la creación de

Con arreglo al acuerdo de la CMA Sudáfrica comparte el monedaje del rand con Lesotho y Namibia.

un banco central común para los países de la región. Sin embargo, todavía no se ha adoptado ninguna decisión al respecto, y el momento en que se tome esa decisión dependerá de los resultados que obtengan las estructuras institucionales comunes recientemente creadas en el marco de la Unión Aduanera del África Meridional (UAAM).

Debido a la paridad monetaria y a la existencia de instrumentos análogos a los de una unión monetaria, el sector financiero de la CMA está muy integrado. No obstante, las relaciones financieras están organizadas en un sistema radial organizado en torno a Sudáfrica. Un estudio sobre las corrientes de capital realizado por el Banco Central de Lesotho (1996) reveló que la cuarta parte de los clientes de los bancos comerciales de ese país también tenían cuentas bancarias en Sudáfrica y que más del 40% de las familias tenían la intención de abrir tales cuentas; otro 20% de las empresas nacionales y de las familias declararon que tenían activos financieros en Sudáfrica. Es probable que estas cifras hayan aumentado desde mediados de los años noventa. El sector bancario en particular, que representa gran parte del sector financiero, está muy concentrado desde el punto de vista de la propiedad. El sector bancario de Sudáfrica está domina-

do por cuatro bancos comerciales sudafricanos, que en total tienen una participación en el mercado de alrededor del 90%. En Lesotho, Namibia y Swazilandia hay una concentración similar; en esos países, la propiedad de los bancos está principalmente en manos de sudafricanos¹². Esos tres países, aunque les podría resultar difícil emitir bonos u obtener préstamos en moneda nacional, tienen libre acceso a los mercados de crédito y bonos de Sudáfrica, en los que pueden emitir bonos y obtener préstamos en rand. Sin embargo, en total, Sudáfrica es deudora neta con respecto a otros países miembros de la CMA (South African Reserve Bank, 2007). El pasivo neto representa los depósitos en el sector bancario sudafricano, como en el caso de Lesotho y de Swazilandia, o los títulos de deuda sudafricanos que son propiedad de acreedores de Namibia.

La participación en la CMA ha dado lugar a un proceso de convergencia de las tasas de crecimiento real y de inflación. En materia de convergencia monetaria, el objetivo más importante ha sido reducir la inflación hasta el nivel sudafricano. Los

bancos centrales de las tres economías miembros más pequeñas ajustan sus tipos de interés para preservar la paridad de los tipos de cambio nominales y por lo tanto "importan" la estabilidad de los precios. Aunque la expansión del sector financiero de Lesotho, Namibia y Swazilandia está limitada por el reducido tamaño del mercado, en los dos últimos de esos países de renta media los tipos de interés nominales a corto plazo fijados por el banco central son, desde 2000, iguales o incluso ligeramente inferiores a los de Sudáfrica, mientras que en Lesotho se ha observado desde 2005 una convergencia de los tipos de interés nominales hacia el nivel de referencia de Sudáfrica.

En general, los tipos de interés reales de los países de la CMA son bastante elevados en relación con sus tasas de crecimiento. Esto se debe sobre todo a que el país de anclaje, Sudáfrica, tuvo que luchar contra déficit por cuenta corriente y hacer frente a un aumento relativamente grande de los salarios y a bruscas fluctuaciones de sus tipos de cambio. Sin embargo, en comparación con otros países africanos pequeños, la volatilidad externa era relativamente limitada, y la posibilidad que tenían los miembros de la CMA de utilizar la moneda regional de anclaje, en vez de una de las

principales monedas de reserva, para emitir bonos y concertar contratos de préstamo trajo aparejadas otras ventajas.

Desde los años setenta se observa una clara tendencia hacia la convergencia de ciclos económicos entre los países de la CMA. Las variaciones de las tasas reales de crecimiento del PIB se han reducido, no sólo en el conjunto de los países de la CMA, sino también, a lo largo del tiempo, en cada uno de esos países¹³. Además de las corrientes comerciales intrarregionales, las remesas de los trabajadores migratorios han actuado como mecanismo de transmisión de la convergencia real. Sudáfrica emplea a muchos migrantes de los países de la CMA, particularmente en la minería y la agricultura. Al acentuarse el crecimiento de la industria minera sudafricana, se incrementa la demanda de trabajadores migratorios, aumentan sus ingresos y sus remesas, y viceversa¹⁴.

Por la proximidad geográfica y el predominio de la economía sudafricana, la integración regional

La participación en la CMA ha dado lugar a un proceso de convergencia de las tasas de crecimiento real y de inflación.

de esos cuatro países se habría producido incluso sin acuerdos oficiales de cooperación regional. Sin embargo, los acuerdos oficiales han permitido que Lesotho, Namibia y, en menor medida, Swazilandia compartan mejor los beneficios de esa integración. Sin acuerdos formales, lo más probable es que esas economías hubieran sufrido una "randización" descontrolada, análoga a la "dolarización" de América Latina o a la "eurización" de muchas de las economías de Europa central y oriental. Esos procesos exponen a los países al riesgo de sufrir graves crisis de liquidez o desajustes del tipo de cambio real.

Además, los acuerdos de la CMA constituyen un marco normativo de las relaciones monetarias y financieras sin el cual los países más pequeños se habrían visto obligados a recurrir una y otra vez a políticas monetarias y fiscales restrictivas para defender sus monedas y frenar la fuga de capitales hacia Sudáfrica, políticas que han resultado ser nocivas para el desarrollo en muchos otros países en desarrollo y en transición (*TDR 2006*, cap. IV). Además, las devaluaciones competitivas dentro de la región quedan descartadas por el sistema de fluctuación en bloque con respecto al resto del mundo. De ese modo, se evitan las repercusiones económicas negativas de la deuda en rand de Lesotho, Namibia y Swazilandia sobre los balances. En consecuencia, se observa en la región una estabilidad monetaria y cambiaria inusual, gracias a la cual Lesotho, Namibia y Swazilandia han gozado de un crecimiento económico que les ha permitido pasar gradualmente de la condición de deudores netos a la de acreedores internacionales netos.

b) La zona del franco CFA

El establecimiento de la zona del franco CFA se remonta a 1945. La creación de una moneda común para las antiguas colonias francesas, el franco CFA, tenía por finalidad proteger a esos países africanos contra los efectos de cualquier depreciación de la moneda francesa con respecto al dólar en el marco de los acuerdos de Bretton Woods. El franco CFA estuvo vinculado al franco francés hasta 1999, año en que pasó a estar vinculado con el euro. En los

más de 60 años de vigencia del acuerdo, la paridad ha cambiado sólo dos veces: en 1948, el franco CFA fue reevaluado en más del 17% con respecto al franco francés, y en 1994 fue devaluado, a consecuencia de lo cual la paridad aumentó en exactamente 100%.

El deterioro económico que condujo a esa drástica devaluación dio lugar a la formación de dos subgrupos, cada uno con su propio banco central común: la Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEMAC) y la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMAO). Como resultado de ello, en la zona del franco CFA circulaban dos monedas antes de la introducción del euro:

Desde el punto de vista de la estabilidad de los precios, los resultados obtenidos por los miembros de la zona del franco CFA han sido superiores a los de la mayoría de los países africanos ajenos a esa zona.

el franco de la Communauté Financière d'Afrique en el África occidental y el franco de la Coopération Financière en Afrique Centrale en el África central. Las dos monedas tienen paridad entre sí, pero cada una de ellas sólo se puede utilizar en su subregión respectiva. Los dos subgrupos se establecieron con el propósito de intensificar la integración regional y reforzar la armonización de las políticas de sus países miembros¹⁵.

Sin embargo, cada uno de ellos pertenece a diferentes mecanismos de integración regional: la CEMAC constituye la mayor parte de la Comunidad Económica de los Estados del África Central (CEEAC), y todos los Estados de la UEMAO son miembros de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO).

La zona del franco CFA ha adoptado tres instrumentos monetarios principales. En primer lugar, Francia garantiza la convertibilidad del franco CFA, que es emitido por el banco central de cada subgrupo. A cambio de ello, los bancos centrales de la CEMAC y de la UEMAO depositan al menos el 50%¹⁶ de sus reservas de divisas, convertidas a euros (antes a francos franceses), en una cuenta del Tesoro francés. En segundo lugar, el Tesoro francés compensa a los miembros de la zona del franco CFA cualquier depreciación del euro (antes, el franco francés) con respecto a los derechos especiales de giro (DEG) y paga intereses a los bancos centrales de los países de la zona del franco CFA sobre sus depósitos. En tercer lugar, para mantener la estabilidad financiera, el Banco de Francia actúa como pres-

tamista de última instancia. En principio, el Tesoro francés concede a todos los miembros de la zona facilidades ilimitadas para girar en descubierto, con tipos de interés que van aumentando progresivamente. A cambio de ello, se exige a los países miembros de la zona del franco CFA que tengan disponibles unas reservas de divisas equivalentes a por lo menos el 20% de su base monetaria. Además, el crédito concedido a un país miembro por los bancos centrales respectivos de la CEMAC y de la UEMAO no debe superar el 20% de los ingresos públicos obtenidos por el país en el año anterior. La ayuda bilateral de Francia, aunque es de fundamental importancia para la sostenibilidad del tipo de cambio, no es un instrumento acordado entre los países miembros de la zona del franco CFA sino que queda a la discreción unilateral de Francia.

Desde el punto de vista de la estabilidad de los precios, los resultados obtenidos por los miembros de la zona del franco CFA han sido muy superiores a los de la mayoría de los países africanos ajenos a esa zona. La inflación anual de los precios al consumidor se situó en un 8% por término medio entre 1960 y 2004, y su variación dentro de la zona del franco CFA fue del 10% por término medio, mientras que en los demás países africanos la inflación anual media fue del 75% y la variación de la tasa de inflación fue de más del 230% (Yehoue, 2007; Nnanna, 2006). Sin embargo, cuando a principios de los años ochenta Francia adoptó una resuelta política de "franco fuerte", en un intento de convergencia con las economías más estables de la Unión Europea (UE), las tasas de inflación registradas entonces, bajas en el contexto de los países en desarrollo, no fueron suficientemente bajas para evitar la sobrevaloración con respecto al franco francés y a las monedas de otros países de Europa occidental. La brusca devaluación de 1994 corrigió la sobrevaloración que se había ido acumulando en los años anteriores (véase el cuadro 5.4).

Tras la devaluación de 1994, los países de la UEMAO consiguieron reducir aún más sus tasas medias de inflación anual, que bajaron al 2,6% entre 1996 y 2005 (FMI base de datos de las *International Financial Statistics*). Aunque los países de la zona del franco CFA redujeron considerablemente sus tasas de inflación hasta niveles casi europeos sólo dos años después de la devaluación, esta ventaja competitiva se estabilizó en 2000 y fue reemplazada por una reevaluación progresiva en comparación con Francia, con la notable excepción del Gabón. Recientemente se ha acelerado el crecimiento en la

zona del franco CFA, sobre todo por la subida de los precios del petróleo y de otros minerales y productos mineros exportados por la región.

La integración financiera en la UEMAO se ha limitado principalmente a las transacciones transfronterizas en el mercado en expansión de los bonos emitidos por los gobiernos, mercado al que los bancos comerciales destinan gran parte de su excedente de liquidez (Sy, 2006). El mercado regional de capitales es pequeño, y el mercado interbancario regional es rudimentario. Aunque la presencia francesa en el mercado bancario regional sigue siendo fuerte, las filiales de bancos franceses han ido perdiendo cuota de mercado con respecto a los bancos africanos de carácter inequívocamente regional. Por ejemplo, el ECOBANK, que tiene sucursales en 13 de los países de la región, se ha convertido en el banco transnacional más grande de la zona del franco CFA. Sin embargo, cabe señalar que, al igual que ocurre con el PIB y el volumen del comercio, en la UEMAO el 50% de los activos bancarios regionales están concentrados en Côte d'Ivoire y en el Senegal (Sy, 2006).

Se puso en marcha un proceso de supervisión regional de la convergencia macroeconómica cuando la UEMAO concertó en 1999 un Pacto de convergencia, estabilidad, crecimiento y solidaridad. Tanto la UEMAO como el CEMAC adoptaron criterios de convergencia, en particular un objetivo de inflación del 3%, un presupuesto equilibrado (excluyendo la asistencia oficial para el desarrollo) y un límite máximo para la deuda pública total establecido en el 70% del PIB (Banque de France, 2005; Comité de Convergence, 2007). Aunque hasta cierto punto se han cumplido estos criterios formales, la convergencia desde el punto de vista de las tasas de crecimiento del PIB y la reducción de las disparidades sociales y económicas regionales ha sido limitada entre los países miembros de la UEMAO y prácticamente nula en la CEMAC.

Al igual que en la Unión Aduanera del África Meridional (UAAM), las remesas son un importante factor de convergencia entre los miembros de la UEMAO. Por ejemplo, más del 40% de las remesas enviadas a Burkina Faso tienen su origen en otros países miembros de la UEMAO, en particular Côte d'Ivoire (Banque de France, 2005), y muchos de los trabajadores que trabajan en Côte d'Ivoire son originarios de otros países de la UEMAO, en particular Burkina Faso y Malí (van den Boogaerde y Tsangarides, 2005). Aunque la UEMAO es receptora neta

Cuadro 5.4

TIPO DE CAMBIO EFECTIVO REAL, FRANCIA, CEMAC Y UEMAO, 1990-2006

(Índice: 2000 = 100)

	1990-1993 ^a	1994	1995-1999 ^a	2000	2001-2005 ^a	2006
Francia	111	112	111	100	105	108
CEMAC ^b						
Camerún	154	97	109	100	108	113
República Centroafricana	152	94	107	100	118	129
Guinea Ecuatorial	137	97	111	100	129	151
Gabón	173	103	111	100	102	105
UEMAO ^b						
Côte d'Ivoire	144	89	103	100	112	116
Togo	132	87	104	100	108	112

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en FMI, base de datos de *International Financial Statistics*.

a Promedio del período.

b No se disponía de datos sobre los demás países de la CEMAC y de la UEMAO.

de remesas, hay una salida neta de remesas de los países de la CEMAC hacia el resto del mundo, debido al gran número de empleados calificados de países industrializados y de otros países en desarrollo que trabajan en sus industrias petroleras. En 2005, las remesas intrarregionales equivalieron a sólo el 10% de las remesas totales brutas de la CEMAC (Banque de France, 2005).

Las instituciones de cooperación oficial y las instituciones regionales han obtenido resultados dispares desde el punto de vista de la integración regional en la zona del franco CFA. Se han establecido varias reglamentaciones comunes para facilitar las corrientes comerciales y financieras intrarregionales, y los agentes económicos parecen estar aprovechando las oportunidades resultantes. Por ejemplo, desde que la UEMAO estableció una unión aduanera y liberalizó el comercio intrarregional en 1999, la participación del comercio intrarregional en el comercio total viene aumentando, aunque partiendo de un nivel inicial bajo y, hasta la fecha, sin repercusiones visibles en la industrialización y en la diversificación.

Para que sus industrias nacionales no pierdan competitividad en el mercado europeo, los miembros de la zona del franco CFA tienen que ajustar sus tasas de inflación al nivel de la zona del euro, es decir, 2%, lo cual puede ser muy restrictivo para un país en desarrollo de renta baja que está teniendo

rápidos cambios estructurales. La fijación unilateral también tiene otras desventajas. En caso de apreciación del euro, la pérdida de competitividad en los mercados asiáticos o en la zona del dólar podría llegar a provocar deflación en toda la región, lo cual podría resultar particularmente peligroso para los países de renta baja que tratan de desarrollar sus capacidades de producción de manufacturas. Así, los países de la zona del franco CFA han sufrido repetidas veces las consecuencias negativas de la gran rigidez de los tipos de cambio nominales con respecto a las monedas de los países europeos y del resto del mundo con los que comercian, sin haber obtenido muchos beneficios de la estabilidad cambiaria, a causa del volumen relativamente pequeño del comercio intrarregional, en particular el comercio de manufacturas y de servicios, sectores más sensibles a las fluctuaciones de los tipos de cambio que el sector de los productos primarios.

Además de su carácter procíclico, los criterios de convergencia fiscal estrictos, como un presupuesto equilibrado (sin AOD) o incluso un superávit presupuestario, tampoco han fomentado el proceso de integración financiera dentro de la zona del franco CFA. Esto se debe a que los mercados financieros de los dos subgrupos de la zona del franco CFA están integrados principalmente por instituciones públicas y bancos comerciales; aquéllas emiten deuda interna, y éstos compran letras del tesoro y otras obligaciones públicas. Si los gobiernos de los países

de la zona del franco CFA se abstuvieran permanentemente de obtener préstamos en sus mercados nacionales o regionales, coartarían gravemente la posibilidad de desarrollar los mercados financieros.

En un plano más general, la elección de criterios de convergencia y objetivos cuantitativos es delicada, porque los objetivos fijados en Europa se basan en expectativas surgidas en condiciones macroeconómicas y de mercado muy concretas. El Pacto de convergencia, estabilidad, crecimiento y solidaridad de la UEMAO prevé que una fase inicial de convergencia vaya seguida de una fase de estabilización, originalmente programada para el período comprendido entre 2000 y 2002. Sin embargo, el final de la fase de convergencia ya ha sido postergado dos veces. De ese modo, en vez de aumentar la credibilidad de las instituciones regionales y mejorar el proceso de integración regional, el Pacto podría llegar a poner en tela de juicio la credibilidad de todo el proyecto y de los gobiernos de los países miembros.

c) Enseñanzas africanas

La política monetaria y cambiaria ha sido, con mucho, el sector de la cooperación e integración regionales en África que más se ha desarrollado. Con las dos uniones monetarias que son la CEMAC y la UEMAO, con la estabilización del tipo de cambio nominal en la CMA y con las futuras uniones monetarias de la SADC y de la Zona Monetaria de África Occidental (ZMAO), África se ha colocado a la vanguardia del mundo en desarrollo en materia de integración monetaria regional.

Las paridades nominales tienen por finalidad estabilizar los precios al nivel de la moneda de anclaje y dar credibilidad a la estabilización cambiaria. Esto ya se ha materializado en el caso de los miembros de la CEMAC, de la CMA y de la UEMAO. Los países de la SADC y de la ZMAO están avanzando hacia la convergencia de los niveles de precios, aunque con resultados desiguales, a causa de las diferencias existentes entre sus regímenes cambiarios. Así, la experiencia africana en la esfera de la cooperación monetaria regional demuestra que la adopción de un régimen cambiario común puede contribuir a reducir y contener

la tasa de inflación y sus variaciones entre los distintos países y el grupo regional en su conjunto. Como lo contrario no es cierto (la armonización de las tasas de inflación no se traduce necesariamente en la estabilización de los tipos de cambio intrarregionales), la estabilización del tipo de cambio nominal requiere algún tipo de fijación controlada o de flotación dirigida a nivel regional o incluso en un plano más amplio.

La mayor desventaja de la estabilización basada en el tipo de cambio es el riesgo de que los diferenciales positivos de inflación entre las monedas nacionales y las monedas de anclaje den lugar a una apreciación del tipo de cambio real. Tal apreciación real ocasiona una contracción de las exportaciones netas y un deterioro de la balanza por cuenta corriente. Esto puede representar un riesgo para el anclaje nominal y es lo que han sufrido muchos países en desarrollo de Asia y de América Latina. Sin embargo, la sobrevaloración intrarregional entre países de la CMA, o entre la CEMAC y la UEMAO, ha sido moderada. No obstante, aunque las tasas de inflación de los países de la zona del franco CFA han sido sorprendentemente bajas en comparación con las de otros países en desarrollo, la sobrevaloración con respecto al resto del mundo ha tenido efectos catastróficos. La paridad fija con el franco francés, y posteriormente con el euro, resultó ser un desincentivo considerable para los exportadores de materias primas y de productos manufacturados de los países de la zona del franco CFA. Así pues, parece ser más

conveniente establecer una paridad fija con una moneda regional que con una de las principales monedas internacionales.

La estabilización de los tipos de cambio nominales intrarregionales y la flotación en bloque con respecto al resto del mundo, sistema que

se sigue en los países de la CMA, puede llevar a la vulnerabilidad del comercio extrarregional si la moneda de anclaje es objeto de especulación una vez que se levantan los controles de capital, como ocurrió en Sudáfrica (véase el capítulo I). El tipo de cambio del rand ha sido sumamente volátil, al igual que los tipos de cambio de las monedas de los países más pequeños de la CMA con respecto a las del resto del mundo. Se podría esperar, en cambio, que la fijación de una paridad nominal con respecto a una de las principales monedas internacionales redujese la vulnerabilidad del comercio extrarregional,

La política monetaria y cambiaria ha sido el sector de la cooperación e integración regionales en África que más se ha desarrollado.

pero la experiencia de los países de la zona del franco CFA ha demostrado que, en una situación de ese tipo, el tipo de cambio de la moneda del país en desarrollo de que se trate puede acusar gran inestabilidad si la moneda de anclaje fluctúa mucho, como el euro con respecto al dólar. Así pues, las dos formas de paridad presentan prácticamente las mismas desventajas frente a la volatilidad de los tipos de cambio causada por factores extrarregionales. Sin embargo, al vincular la moneda del país a una de las principales monedas internacionales, se pueden tratar de alcanzar objetivos mucho más ambiciosos en materia de política monetaria y fiscal que si se la vincula a la moneda de un país de la región.

2. El caso de la Unión Monetaria Europea

a) El fin de la desintegración después de la guerra

La integración europea es un caso único, en el que la cooperación monetaria ha progresado durante más de 50 años, pasando por todas las etapas que van desde los simples acuerdos de compensación hasta la unión monetaria total. En ese proceso, la integración real fue unida a la cooperación monetaria. En consecuencia, la determinación europea de avanzar paso a paso hacia la unión monetaria y la unión política es considerada como un modelo por otras muchas regiones que se enfrentan a los mismos retos. Ahora bien, no se debe olvidar que las condiciones -tanto económicas como políticas- que permitieron lograr ese resultado no se pueden reproducir, sencillamente, y que la integración europea ha llegado a un momento crítico. El inicio del proceso de integración se remonta al fin de la segunda guerra mundial, y en muchos aspectos la integración europea es resultado de la guerra fría (Holtfrerich, 2007). Sólo después de producirse el enfrentamiento entre el bloque oriental y el bloque occidental se mostraron dispuestos los políticos europeos a aunar sus fuerzas y a incorporar la parte occidental de su enemigo en la guerra, Alemania, en el proceso de integración.

La integración europea es un caso único, en el que la cooperación monetaria ha progresado durante más de 50 años.

Sin embargo, no fue difícil para los Estados de Europa occidental convenir en que la integración económica era necesaria y en que beneficiaría a todos los participantes. Bélgica y Luxemburgo ya habían formado una unión aduanera y monetaria en 1922, y en 1947 acordaron una unión aduanera con los Países Bajos. Dinamarca, Suecia, Noruega e Islandia estudiaron la posibilidad de constituir una unión aduanera en 1947, como hicieron Grecia y Turquía el mismo año. El Gobierno británico inició negociaciones en 1949 con Suecia, Noruega y Dinamarca con miras a crear una unión económica regional. Y Francia emprendió negociaciones en 1948 con Italia y los países del Benelux para formar una asociación de libre comercio y liberalizar los mercados cambiarios. Sin embargo la unión aduanera del Benelux fue la única que llegó a la fase de realización.

Por otra parte, los países de Europa occidental eran demasiado heterogéneos para llegar a una plena unificación política. En consecuencia, se adoptó como nuevo principio un enfoque progresivo: los Estados nación deberían avanzar hacia el objetivo final paso a paso y renunciar a la soberanía nacional en el momento y en los casos en que ello les resultara aceptable. Una cesión parcial de soberanía a favor de una institución supranacional sería suficiente para resolver los problemas que entrañaba el libre acceso a los recursos de carbón de Alemania e integraría a este país en Europa occidental en pie de igualdad, incluso con respecto a la reconstrucción de Europa.

En 1957 se firmó el Tratado de Roma, por el que se instituyó la Comunidad Económica Europea (CEE). Tenía por objetivo primordial el libre intercambio de productos industriales y exigía la integración de las políticas de comercio exterior, transporte y competencia, así como la adopción de una política agrícola común. La integración del comercio y el desmantelamiento de las barreras al comercio fue la principal meta de la CEE en los años sesenta, momento en que Europa tenía estrechos vínculos financieros con los Estados Unidos con arreglo al sistema monetario de Bretton Woods.

A principio de los años setenta, cuando ese sistema empezaba a desmoronarse, la estabilidad financiera seguía siendo un objetivo importante de Europa, como complemento necesario de unas rela-

ciones comerciales eficientes. Como sus mercados estaban estrechamente integrados, a los miembros de la CEE les convenía evitar toda inestabilidad cambiaria a corto plazo entre sus monedas que afectara seriamente el funcionamiento de los mercados, en particular la organización del mercado común agrícola, que dependía totalmente de una política común de precios¹⁷. En consecuencia, en abril de 1972 los países europeos establecieron un marco para limitar las fluctuaciones cambiarias entre sus monedas a $\pm 2,25\%$ (la "serpiente") en una banda de $\pm 4,5\%$ con respecto al dólar (el "túnel"). Con la flotación del dólar que se instituyó en 1973, el sistema se redujo a una flotación común. Los países miembros estaban obligados a intervenir con las monedas de la Comunidad para defender los márgenes internos de la "serpiente". Al principio, todos los miembros fundadores de la CEE participaban en ese acuerdo. Sin embargo, con el incremento de las corrientes de capitales y la subida de los precios del petróleo en los años setenta, las fluctuaciones de las monedas de los Estados miembros aumentaron rápidamente, y a los países miembros les era cada vez más difícil conciliar las exigencias de la política macroeconómica nacional con la disciplina cambiaria¹⁸.

A fines de los años setenta, con una integración real cada vez mayor y con la adopción de medidas para estrechar la cooperación política, Alemania y Francia tomaron la iniciativa orientándose hacia un enfoque mucho más completo de la integración monetaria europea. El sistema monetario europeo (SME), recién establecido, se hizo efectivo en 1979 y, con algunas modificaciones, funcionó hasta 1999, año de la creación de la Unión Monetaria Europea. Con el Sistema Monetario Europeo (SME) se introdujeron tipos de cambio fijos pero ajustables para los miembros de la Unión Europea. Se creó una forma incipiente de moneda común, la Unidad Monetaria Europea (ECU): los bancos centrales que formaban parte del SME aunaron el 20% de sus reservas en oro y dólares en el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria; a cambio de ello, el Fondo emitió ECU, que servían de medio de pago entre los bancos centrales participantes.

A fines de los años setenta, con una integración real cada vez mayor y con la adopción de medidas para estrechar la cooperación política, Alemania y Francia tomaron la iniciativa orientándose hacia un enfoque mucho más completo de la integración monetaria europea.

b) El sistema monetario europeo

En el centro del SME estaba la parrilla de paridades, una matriz de tipos de cambio bilaterales con respecto a las demás monedas del MTC. Hasta la crisis que afectó al SME en los años 1992-1993, las paridades bilaterales podían fluctuar dentro de una banda de $\pm 2,25\%$ ($\pm 6\%$ en el caso de la lira italiana), pero después de la crisis esa banda se amplió a $\pm 15\%$ para todos los tipos de cambio. La simetría de las paridades bilaterales implicaba que, cuando la moneda A llegaba a su punto de intervención superior (o se depreciaba) con respecto a la moneda B, ésta llegaba simultáneamente a su punto de intervención inferior (o se apreciaba) con respecto a la moneda A. De ese modo, los movimientos de un par de monedas hacia los límites de la banda obligaban a intervenir a dos bancos centrales.

Los bancos centrales podían financiar sus intervenciones con financiación a muy corto plazo. Dentro de este mecanismo, cada banco central abría una línea de crédito ilimitada a todos los demás, pero los créditos tenían que ser reembolsados por el banco central deudor en activos que no fueran su propia moneda, en principio seis semanas después del final del mes en que hubiera tenido lugar la intervención¹⁹. Así, el banco central de la moneda amenazada de depreciación operaba con estrictas restricciones presupuestarias y, si persistía la presión, se veía ante la alternativa de subir las tasas de interés o devaluar. En cambio, las intervenciones del país cuya moneda se estaba apreciando hacían, de hecho, que aumentasen sus saldos en ECU y no daban lugar a ninguna presión para que cambiara la orientación de sus políticas. Por lo tanto, la simetría del mecanismo de ajuste era sólo formal, puesto que un ataque especulativo no hacía nunca que cambiase la política monetaria del país de moneda fuerte, pero siempre provocaba aumentos considerables de los tipos a corto plazo de los países de moneda débil.

Cuando el SME empezó a funcionar, sus ocho participantes eran bastante heterogéneos desde el

punto de vista de su tamaño, de su ingreso por habitante, de su grado de apertura comercial y de sus variables macroeconómicas fundamentales²⁰. Así pues, los miembros no reunían los requisitos teóricos que debía cumplir una "zona monetaria óptima". La convergencia, particularmente en materia monetaria, se entendía como un proceso a cuya realización podía contribuir la estabilidad cambiaria intrarregional. Dada la credibilidad del banco central de Alemania y sus extraordinarios resultados en lo que se refería a la inflación, los miembros del SME que tenían una elevada inflación utilizaban un tipo de cambio nominal estable con respecto al marco como anclaje externo para reducir las expectativas nacionales en materia de inflación en un momento en que, inmediatamente después de la segunda explosión de los precios del petróleo, la inflación era un serio problema para la mayoría de los países importadores de petróleo.

Durante la primera mitad de los años ochenta, los países que tradicionalmente tenían altas tasas de inflación tuvieron que devaluar su moneda una y otra vez para mantener su competitividad. En cambio, en la segunda mitad de los años ochenta se observó una notable convergencia de la inflación hacia el nivel alemán. Parecía que se había alcanzado el objetivo del Consejo Europeo de crear una "zona de estabilidad monetaria en Europa", que implicaba que tanto los precios nacionales como los tipos de cambio se mantuvieran relativamente estables. Aunque había habido 11 realineamientos hasta 1987, no volvió a haber ninguno hasta la crisis del SME de 1992-1993. Sin embargo, el SME, como todo sistema de tipos de cambio fijos, era propenso a la sobrevaloración de las monedas de los Estados miembros y a ataques especulativos.

Los tipos de cambio *nominales* que los miembros del SME trataban de alcanzar con respecto al marco estaban relacionados con tipos de cambio reales y niveles de competitividad muy diversos. Mientras Francia, Dinamarca y los países del Benelux mantenían un tipo de cambio real relativamente estable con respecto al marco, otros países miembros tuvieron apreciaciones reales masivas antes de 1992-1993, debido al incremento de los costos laborales unitarios. Las pérdidas de competitividad acumuladas entre 1987 y 1991 alcanzaron el 23% en Italia y el 28% en el Reino Unido. Esto se reflejó en un cambio enorme en sus cuentas corrientes, que pasaron bruscamente de ser excedentarias a ser deficitarias²¹. Esta situación, a todas luces insostenible, pro-

vocó ataques especulativos contra las tres monedas principales del SME fuera de Alemania.

El cambio de tendencia que se produjo en la economía mundial en 1990 tuvo como consecuencia una rápida respuesta de la política monetaria de los Estados Unidos, que bajaron sus tipos de interés. En cambio, la economía de Alemania, estimulada por la extraordinaria explosión de la demanda procedente de la parte oriental del país, tras su reunificación, no acusaba ningún síntoma de ralentización. Finalmente, el banco central alemán decidió poner fin por todos los medios al sobrecalentamiento de la economía: subió las tasas de interés en Alemania hasta un máximo de 8% en el verano de 1992, enviando ondas de choque a todo el mundo y demostrando "total indiferencia" ante las consecuencias que podía tener tal política para sus socios europeos (Buitter, Corsetti y Pesenti, 1998: 41).

La gran crisis del SME en los años 1992 y 1993 se resolvió con la flotación de la libra esterlina y la fuerte devaluación de la lira italiana. Italia se retiró temporalmente del sistema y el Reino Unido se retiró completamente²². No se devaluó el franco francés, a pesar de que estaba siendo objeto de feroces ataques especulativos, pero en 1993 se amplió su banda de fluctuación a $\pm 15\%$.

De hecho, Francia insistió en que había respetado las reglas del juego y merecía el tipo de trato simétrico previsto en el texto de los tratados europeos. Más adelante, la insistencia de Francia resultó justificada. Francia, al igual que Austria y los Países Bajos, había podido mantener su competitividad tras adherirse al SME. El hecho de que Francia hubiera estado sometida a presión en los mercados financieros no significaba que su situación externa fuera insostenible. Cabe señalar, sin embargo, que su situación económica general en ese entonces era sombría en comparación con la de Alemania o la de Austria, y la devaluación del franco habría sido una solución fácil de la recesión. Sin embargo, la decisión del Gobierno francés de insistir en atenerse a las reglas "no escritas" del juego (no recurrir a la devaluación más que en caso de desequilibrio externo) resultó finalmente acertada. En otras palabras, los mercados estaban equivocados en el caso francés, mientras que en el Reino Unido y en Italia el ataque estaba justificado. La audaz decisión de las autoridades francesas de ir contra la sabiduría del mercado resultó ser correcta. Se amplió la banda, pero la cotización básica del franco francés nunca cambió hasta que entró en la Unión Monetaria Europea.

La crisis monetaria de 1992-1993 en Europa puso de relieve la importancia de la función que los gobiernos y los bancos centrales tienen que desempeñar supervisando y dirigiendo el sistema. En cualquier caso estaba justificado tratar de limitar la conversión de capitales en libras, liras y francos a otras monedas. Sin embargo, un análisis detenido de las variables fundamentales de las economías afectadas reveló que era necesario reajustar la libra esterlina y la lira hasta cierto punto, pero que no había ninguna necesidad de reajustar el franco. No había motivos para temer que cundiera el pánico o que se derrumbara totalmente el SME.

Las crisis y las olas de especulación que se dan frecuentemente en los sistemas de tipos de cambio fijos y semifijos podrían dar la impresión de que, en la mayoría de los casos, es contraproducente optar por el anclaje de la moneda para estabilizar su valor externo e interno. Ahora bien, esto no siempre es verdad. Por ejemplo, ha habido varios casos de países pequeños y muy abiertos en los que el anclaje de la moneda ha resultado ser un método muy eficaz de estabilizar los precios en el mercado interno. El principal objetivo de política económica que tenían presente muchos países que optaron por el anclaje no era el valor externo de su moneda, sino su valor interno. En esos casos es donde la solución consistente en "atarse las manos" ha resultado acertada una y otra vez.

Esto es válido, sin duda, para los países europeos pequeños que optaron por el anclaje, como Austria, los Países Bajos y Bélgica. En esos países la inflación se ha contenido desde hace décadas de la misma manera que en Alemania, su país de anclaje, y esos países han podido resistir a los embates económicos con la misma eficacia. Además, el anclaje también ha dado buenos resultados en algunos países más grandes, como Francia e Italia. Francia, aunque fijó su tipo de cambio después que los países pequeños y aunque en su caso el ajuste no fue siempre tan armonioso como en ellos, logró igualar los resultados obtenidos por Alemania en materia de inflación. Incluso un país como Italia, que fue objeto de muchos ataques especulativos y muchos contragolpes

en su proceso de ajuste, alcanzó la convergencia de las tasas de crecimiento de los costos laborales unitarios, así como la flexibilidad necesaria para hacer frente a embates. La evolución de las tasas de crecimiento de los costos laborales unitarios demuestra el inmenso esfuerzo de convergencia realizado por los países europeos (gráfico 5.1).

Dado que recientemente el Reino Unido y los Estados Unidos, es decir, países con tipos de cambio flexibles, también han obtenido buenos resultados desde el punto de vista de la rapidez y la sostenibilidad de su adaptación a los embates, cabe preguntarse si esos resultados deben atribuirse principalmente al anclaje o a otros factores. Por supuesto, los países industrializados occidentales han creado diversos mecanismos institucionales en relación con la mano de obra y los mercados de bienes para estabilizar el valor interno del dinero. Se ha comprobado que se puede conseguir ese objetivo recurriendo a mecanismos muy diferentes. Sin embargo, en el caso de las economías de algunos países, la presión externa, por ejemplo la que se deja sentir en el interior del país por los conductos de importación y de exportación, ha sido superior a la presión ejercida por la política económica nacional por sí sola. Italia es el ejemplo más notable de un país relativamente grande en el que el marco institucional nacional no ha sido suficiente casi nunca para estabilizar las condiciones monetarias.

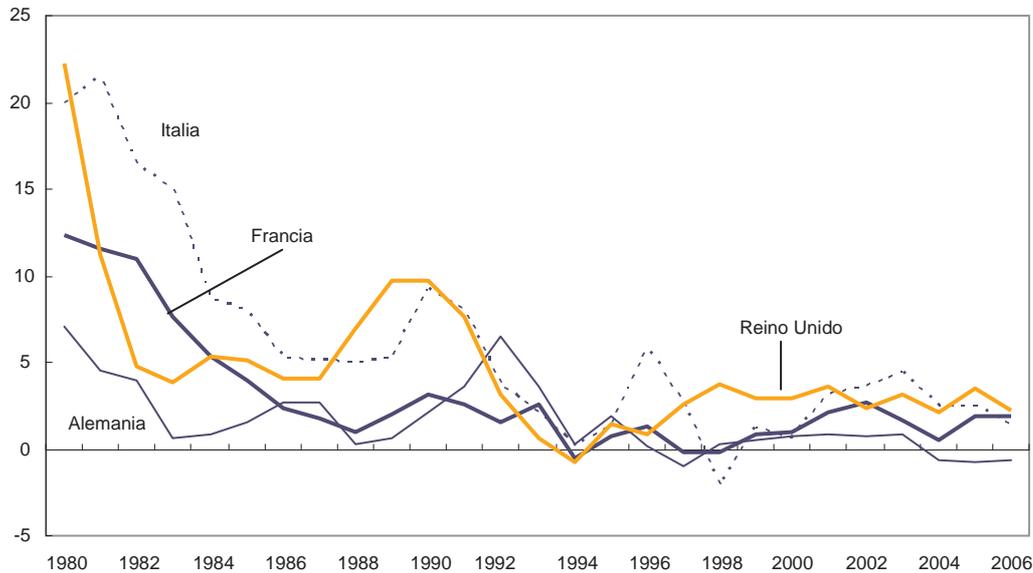
La situación de los países candidatos al ingreso en la Unión Económica y Monetaria Europea (UEM) cambió radicalmente una vez más antes de 1997, año en que entraron en vigor los criterios de admisión decididos por el Consejo Europeo y plasmados en el Tratado de Maastricht (1993). Los países candidatos debían atenerse estrictamente a los llamados criterios de Maastricht, limitando el control de su política macroeconómica y aceptando recortes de gastos o aumentos de impuestos en sus presupuestos públicos. Además, habían de fijar sus tipos de cambio de forma absoluta, lo cual significaba, de hecho, que tenían que seguir estrictamente la política monetaria del *Bundesbank* durante los dos años que precedieron al paso al euro.

La crisis monetaria de 1992-1993 en Europa puso de relieve la importancia de la función que los gobiernos y los bancos centrales tienen que desempeñar supervisando y dirigiendo el sistema.

Gráfico 5.1

COSTOS LABORALES UNITARIOS NOMINALES EN ALGUNOS PAÍSES EUROPEOS, 1980-2006

(Variación porcentual anual)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en la base de datos AMECO.

Nota: Los datos corresponden al conjunto de la economía y están expresados en las monedas nacionales. Los datos de Alemania correspondientes al período 1980-1991 se refieren a Alemania occidental.

c) El euro

Aunque no todo fue fácil para los países candidatos en el período previo a la unión monetaria, se logró pasar al euro -formalmente y técnicamente- el 1º de enero de 1999²³. Los Estados miembros evidentemente no esperaban otro cambio radical de la situación económica de Alemania, pero, incluso antes del inicio oficial de la unión monetaria en 1999, Alemania se lanzó a una carrera deflacionaria a la baja. Desasoció su nivel de costos del de otros muchos países miembros, ejerciendo presión política sobre el crecimiento de los salarios reales y nominales. De hecho, a partir de 1996, las tasas de crecimiento de los costos laborales unitarios se situaron continuamente por debajo de los niveles registrados en Alemania desde hacía muchos años y por debajo de un nivel coherente con la tasa de inflación de cerca del 2% que se había acordado políticamente. Como los tipos de cambio nominales ya estaban fijados entre los futuros miembros de la UEM, esto se tradujo en una depreciación real para Alemania.

Desde el punto de vista, limitado, de un exportador alemán, la estrategia de desinflación salarial resultó útil para impulsar la competitividad externa y las exportaciones netas. Lamentablemente, la dinámica deflacionaria de los costos laborales unitarios alemanes llevó a varios miembros de la UEM a una posición muy difícil, en la que experimentaron una apreciación real pronunciada y totalmente imprevista de su moneda. En consecuencia, el balance por cuenta corriente de Alemania pasó de un déficit de 27.000 millones de dólares en 1999 a un superávit de 146.000 millones de dólares en 2006, mientras los países con los que mantenía relaciones comerciales más estrechas pasaron a ser deficitarios. La ironía es que, si se tienen en cuenta tanto los efectos internos como los efectos externos, Alemania no ha ganado realmente durante varios años con su política egoísta. En las economías grandes, la demanda interna es cuantitativamente superior a las exportaciones, y en Alemania el consumo privado se ha mantenido estacionario²⁴. Mientras tanto, los efectos acumulados del aumento de la competitividad han

sacado del estancamiento a la economía. Sin embargo, esa política de acumular superávit cada vez mayores y colocar a otros países en una situación en la

que sus déficit aumentan constantemente no es sostenible y pone en tela de juicio la coordinación monetaria.

E. Enseñanzas para la cooperación monetaria

1. *La cooperación regional es la única opción*

La experiencia europea con diferentes formas de cooperación monetaria, que finalmente culminaron en una auténtica unión monetaria, contiene algunas importantes enseñanzas para los países en desarrollo. En primer lugar, no existe alternativa viable a la gestión de alguna forma de fijación dirigida o flotación dirigida de los tipos de cambio si se quieren evitar repercusiones negativas sobre el comercio y garantizar el buen funcionamiento de un mercado común. Esto significa que es ineludible alguna forma de cooperación en asuntos monetarios en el plano regional o en un plano más amplio. En segundo lugar, una cooperación monetaria que tenga como objetivo último una plena unión monetaria es claramente superior a la cooperación que carezca de ese objetivo. Los sistemas basados en el anclaje de un país a otro son difícilmente sostenibles a largo plazo.

Una consecuencia de la primera enseñanza es que en la mayoría de los debates políticos y académicos sobre la cuestión se pasan por alto los puntos importantes. El procedimiento, muy utilizado, consistente en comparar las posibilidades de una mayor cooperación monetaria y de la flotación libre se basa en el denominado método de la zona monetaria óptima (Wyplosz, 2006), que trata de encontrar, en el comercio o en la movilidad de factores entre los países, ciertos criterios que permitan determinar en

qué países es racional una cooperación monetaria que incluya la fijación del tipo de cambio. Una consecuencia de este método es que se da por sentado que todos los países que no cumplan esos criterios deberían optar por la flotación de su tipo de cambio con respecto a todos los países con los que comercian. Ahora bien, la experiencia europea en diversas etapas del proceso que culminó en la unión monetaria revela las deficiencias generales de ese método. En Europa, los tipos de cambio de flotación libre no se han considerado nunca como una alternativa viable a la cooperación monetaria, a causa de las distor-

siones comerciales que se perciben en una solución basada en la "racionalidad" de los mercados financieros. El hecho de que los gobiernos supieran en todo momento que no existía una alternativa fácil a la cooperación monetaria preparó el camino para una cooperación monetaria cada vez más estrecha. En los

países en desarrollo tampoco existe la alternativa simplista de dejar todo en manos del mercado. Así pues, éste es uno de los pocos casos en los que no hay alternativa a la cooperación monetaria.

La flotación da autonomía formal a la política monetaria, ya que el banco central es libre de no intervenir en los mercados de divisas. Ahora bien, de la misma manera que la libertad formal no implica libertad material, la autonomía formal no implica autonomía material. Esta última sólo estaría garantizada si el mercado determinara los tipos de cambio siguiendo estrictamente la norma de la paridad de poder adquisitivo (PPA), es decir, si las variaciones de los tipos de cambio entre dos países fueran siem-

La estabilidad externa del nivel de los precios en un mercado común es tan importante como su estabilidad interna.

pre exactamente iguales a los diferenciales de inflación entre esos países. No obstante, debido a la especulación a corto plazo en los mercados financieros, la PPA sólo es válida durante períodos sumamente largos.

El animado debate que se ha mantenido recientemente sobre las operaciones *carry trade* (operaciones a corto plazo en las que se transfieren fondos de países con tipos de interés bajos a países con tipos de interés altos independientemente de sus tasas de inflación), así como otros muchos datos (capítulo I del presente informe y *TDR 2004*), muestran que las corrientes a corto plazo están determinadas principalmente por los diferenciales de los tipos de interés, provocando un efecto exactamente contrario al previsto por la PPA a corto y medio plazo. Los países con tasas de inflación relativamente altas y tipos de interés constantemente elevados reciben una avalancha de fondos a corto plazo que hacen subir el precio de sus divisas en términos reales, anulando las ventajas absolutas y comparativas y distorsionando la estructura de producción entre los bienes comercializables y los no comercializables. Si ocurre así, la autonomía monetaria formal pierde todo su valor.

Una vez reconocido esto, otros argumentos mucho más simples pueden ganar terreno desde el punto de vista político. En Europa, el argumento de que para dar cima al mercado común europeo se necesitarían unos tipos de cambio fijos y una moneda unificada fue el que más se adujo a fin de convencer a los políticos para que diesen el siguiente paso hacia la unión monetaria. No obstante, en los debates políticos hubo, de hecho, otro argumento de peso que nunca prosperó en los círculos académicos. Alemania había convencido a los países vecinos de que la estabilidad interna del valor del dinero, que significa estabilidad del nivel de los precios internos, había sido el instrumento más importante que le había permitido alcanzar otros objetivos de política económica, a saber, el aumento del empleo y de la tasa de crecimiento de los ingresos reales. Esto significaba que difícilmente podía rechazarse ya el argumento de que la estabilidad externa del nivel de los precios en un mercado común era tan importante como su estabilidad interna. Evidentemente, la voluntad política de adherirse a la misma política económica y a un modelo monetario similar, así como el objetivo de atenuar los vínculos de los mercados internacionales de capital y de la política de los Estados Unidos, contribuyeron a que se llegase a un consenso.

No obstante, como se ha señalado más arriba, el hecho de que se llegue a un acuerdo sobre el enfoque de política general en un sistema de anclaje no significa que esa solución sea óptima para todos los Estados miembros. La política del país de anclaje, incluso si fuera perfecta en las circunstancias de ese país, no es automáticamente la política perfecta para todo el grupo vinculado a ese país, aunque exista consenso sobre el objetivo en materia de inflación. Éste fue uno de los principales problemas del sistema de Bretton Woods en las dos décadas siguientes a la segunda guerra mundial. La política monetaria de los Estados Unidos, dirigida por el Sistema de la Reserva Federal, sólo tenía en cuenta el entorno económico de los Estados Unidos cuando se adoptaban decisiones, pese a que el dólar era el anclaje monetario del sistema mundial de tipos de cambio. Alemania, en cuanto país de anclaje del sistema monetario europeo, actuó exactamente del mismo modo. Ese enfoque de política no es automáticamente adecuado para todo el sistema.

En esa situación, la unión monetaria es la opción de política rigurosamente necesaria a largo plazo. En un sistema monetario verdaderamente multilateral, todos los países participan plenamente en el proceso de adopción de decisiones, y las condiciones económicas de toda la zona determinan la política monetaria. Sólo una unión monetaria puede ayudar a evitar una mala gestión sistémica de la política monetaria en cualquier región en la que se considere unánimemente que el valor interno y el valor externo de la moneda deberían ser lo más constantes posible. En Europa, el impulso para la creación de la UME no se debió no solamente, como han sostenido muchos, a la determinación del Gobierno de Francia de evitar que Alemania ejerciera indefinidamente una dominación económica y política. También fue una medida plenamente justificada desde el punto de vista económico, habida cuenta de que Alemania, en cuanto país de anclaje, no podía sincronizarse con las necesidades europeas en un entorno general no inflacionario.

Las economías muy pequeñas y sumamente abiertas que están estrechamente vinculadas a un país de anclaje pueden adoptar el sistema de anclaje durante un período relativamente largo si, en conjunto, la política económica del país de anclaje se rige por principios razonables y tiene en cuenta los intereses de los países más pequeños con los que comercia ese país. En cambio, en el caso de cualquier grupo de países más grandes o de países de igual tamaño y/o poder económico, el sistema de anclaje no

puede ser más que una etapa de transición hacia la unión monetaria. Una política monetaria coherente sólo es posible para el grupo en su conjunto y, por consiguiente, sólo puede ponerse en práctica a través de un banco central unificado. Sin embargo, la fase de transición puede ser muy larga. Desde los primeros pasos hasta la consecución de la Unión Monetaria Europea transcurrieron 30 años.

El lado positivo es que las distintas etapas que conducen al sistema de anclaje y a la cooperación monetaria dan a los países participantes una gran independencia con respecto al resto del mundo, en particular con respecto a los mercados financieros internacionales y a las organizaciones financieras internacionales. Si el anclaje es económicamente sólido y estable, el grupo regional podrá resolver sus problemas externos en cuanto grupo y ningún país tendrá que recurrir a las instituciones financieras o a los mercados financieros internacionales. Éste es el principal argumento en favor de que los países en desarrollo pequeños y abiertos fijen la paridad de sus monedas incluso unilateralmente. No obstante, en comparación con las ventajas de las distintas etapas previas a la unión monetaria, los métodos de anclaje unilateral como los regímenes de convertibilidad o la dolarización no son ni siquiera la segunda mejor opción. Esos sistemas carecen de las ventajas concretas de las etapas previas a la unión monetaria, sin estar lo suficientemente aislados de los regímenes de tipos flotantes que los rodean (*TDR 2001*; véase también Akyüz, 2002).

En general, la cooperación monetaria es un útil instrumento para los gobiernos de países de economías muy abiertas en los que la estabilidad del valor interno y externo de la moneda es muy importante. La cooperación puede ser Sur-Sur o Norte-Sur, según la intensidad de los vínculos comerciales entre los países cooperantes. Si una coalición de países bien dispuestos puede estabilizar el nivel de los precios sin establecer una política monetaria particularmente restrictiva, pueden aducirse sólidos argumentos en favor de una convergencia nominal de todos los países que comercian entre sí. Pueden evitarse los flujos de capital volátil a corto plazo, el arbitraje y las frecuentes sobrevaloraciones e infra-

valoraciones, junto con todas sus graves consecuencias sobre la asignación eficiente de recursos y la dinámica de ajuste.

La cooperación regional entre los países del Sur o entre países de nivel de desarrollo similar es preferible si uno de los objetivos de esa cooperación es lograr un tipo de cambio "competitivo" respecto de los grandes países del mundo desarrollado con los que comercian. Hay muchos datos que muestran la importancia de tal enfoque para el establecimiento de unas condiciones macroeconómicas y monetarias que favorezcan el crecimiento (Rodrik, 2005; *TDR 2006*, cap. IV). El tipo de cambio real con respecto a una elevada competitividad general es un importante

componente de las condiciones monetarias generales. Mientras los principales países desarrollados se nieguen a aceptar un nuevo acuerdo monetario mundial similar al sistema de Bretton Woods, los países en desarrollo, en particular los vinculados entre sí por su apertura y por estrechos vínculos comerciales, deben tratar de concertar acuerdos monetarios que garanticen una elevada

competitividad general de las exportaciones y, al mismo tiempo, la suficiente estabilidad monetaria externa.

2. La política macroeconómica regional es fundamental para el crecimiento

Habida cuenta del éxito de la integración europea, queda por aclarar por qué Europa no logró buenos resultados económicos generales en comparación con los Estados Unidos, sobre todo al haberse desvinculado de los acuerdos monetarios de Bretton Woods, dirigidos por ese país. Los resultados económicos de los seis miembros fundadores de la UE han ido a la zaga de los de los Estados Unidos desde principios de los años setenta. Sorprendentemente, los principales países europeos pudieron recuperar impresionantemente su retraso mientras fueron partes en un acuerdo monetario mundial más amplio dirigido por los Estados Unidos: el sistema de Bretton Woods. Tras separarse del gran buque insignia,

La cooperación regional entre países del Sur o entre países de nivel de desarrollo similar es preferible si uno de los objetivos de esa cooperación es lograr un tipo de cambio "competitivo" respecto de los grandes países del mundo desarrollado con los que comercian.

perdieron rápidamente terreno en cuanto a PIB por habitante y, lo que es aún más importante, en cuanto a desempleo (gráfico 5.2).

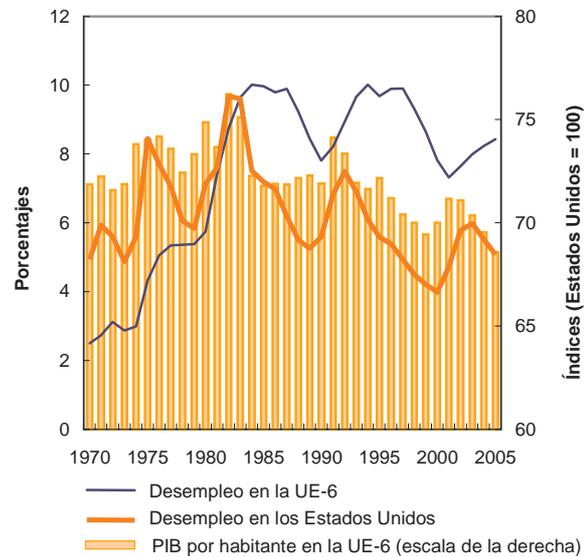
No se han encontrado todavía explicaciones convincentes de esa brusca caída, salvo los problemas relacionados con los datos y la percepción de una preferencia por el ocio en Europa. Basándose en la convicción neoclásica de que la política económica a corto plazo no puede influir en absoluto en el crecimiento a largo plazo, la teoría económica más aceptada se ha centrado principalmente en los denominados "cambios estructurales fundamentales" que se han producido en Europa, como la inflexibilidad del mercado laboral provocada por las políticas, o los cambios radicales del sistema educativo. El argumento de que la diferencia en el crecimiento se debe a que en Europa se prefiere aumentar voluntariamente el ocio sólo explica parcialmente la divergencia de crecimiento por habitante observada entre, por una parte, los principales países europeos y, por otra, los Estados Unidos (Blanchard y Wyplosz, 2004). Al hacer esa comparación, no se debería olvidar el incremento involuntario relativo del ocio en Europa debido al desempleo. No cabe duda de que, desde mediados de los años setenta, la capacidad de Europa para contener el aumento del desempleo generando crecimiento ha sido mucho menor que la de los Estados Unidos.

Esto sorprende a los observadores que esperaban que Europa, con Alemania como anclaje monetario, aprovechara la "autonomía monetaria" que había logrado tras la demolición del sistema de Bretton Woods. No obstante, desde otro punto de vista es fácil entender las principales razones por las que no se continuó con una política macroeconómica satisfactoria en general. Primero, la mayoría de los países europeos registraron una fuerte apreciación real de su moneda, con la consiguiente pérdida de competitividad en relación con la zona del dólar, tras el fin de Bretton Woods. Segundo, y esto es más importante, el banco central del país de anclaje, el *Bundesbank* de Alemania, abrazó el monetarismo como nuevo paradigma monetario más riguroso. Lamentablemente, esa relación llevó a una orientación política a largo plazo mucho más restrictiva que la del Sistema de la Reserva Federal antes y después del fin de Bretton Woods.

En la UE-6, la relación entre la tasa de crecimiento global y el tipo de interés oficial a corto plazo ha cambiado fundamentalmente desde mediados de los años setenta. Si bien Alemania y los Estados

Gráfico 5.2

TASAS DE DESEMPLEO Y PIB POR HABITANTE: UE-6 Y LOS ESTADOS UNIDOS, 1970-2005



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en OCDE, base de datos OLISNET.

Nota: UE-6: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos.

Unidos tuvieron una orientación de política monetaria similar y muy expansiva durante los años sesenta, debido al dominio del Sistema de la Reserva Federal, la situación cambió radicalmente con posterioridad. El tipo de interés oficial de Alemania ha sido superior al de los Estados Unidos la mayor parte del tiempo desde el fin de Bretton Woods, y también ha sido superior a la tasa de crecimiento interno. Esto indica que la política económica impone un límite permanente a la tasa de crecimiento y que, en consecuencia, la economía no puede escapar a la trampa del desempleo. En cambio, la política monetaria de los Estados Unidos fue mucho más restrictiva durante un corto período a principios de los años ochenta, pero poco después volvió a su posición expansionista tradicional.

La enseñanza importante que han de extraer los países en desarrollo es que los programas nacionales de reforma económica no pueden tener éxito sin una política macroeconómica adecuada. Los programas de reforma de los años ochenta y noventa se concentraron casi exclusivamente en hacer que los países respondieran más a las fuerzas del merca-

do, a fin de mejorar la asignación de los recursos. La mejora de la estructura de incentivos en todos los mercados fue acompañada de una reducción al mínimo de la intervención discrecional del Estado. Los resultados de esta estrategia entre los países en desarrollo fueron desiguales. Los datos facilitados por varios estudios a este respecto hacen pensar que, para lograr una integración armoniosa en la división internacional del trabajo y sentar las bases de una mejora sostenible del bienestar y de los ingresos de todos los grupos de población, se necesita un gobierno más proactivo que apoye la acumulación de capital y el aumento de la productividad.

Para que las iniciativas encaminadas al desarrollo tengan éxito a nivel nacional, es de capital importancia formular y aplicar efectivamente una estrategia nacional de desarrollo y, además, adoptar un enfoque macroeconómico adecuado. En muchos casos ha ocurrido que los intentos de lograr unos precios microeconómicos correctos fueron contrarrestados y anulados por políticas macroeconómicas que llevaron a unos precios macroeconómicos erróneos. En otros casos, las características estructurales de las economías nacionales o las asimetrías existentes en las normas sobre la gobernanza mundial dificultaron la satisfactoria aplicación de las reformas. Además, como se ha señalado en los debates sobre las reformas de segunda generación, la aplicación satisfactoria de cualquier tipo de política, como las políticas comerciales e industriales proactivas, exige una serie de capacidades institucionales y administrativas complementarias.

Para que las iniciativas encaminadas al desarrollo tengan éxito, es de capital importancia formular y aplicar efectivamente una estrategia nacional de desarrollo y, además, adoptar un enfoque macroeconómico adecuado.

Los países que más éxito han tenido en la convergencia económica, a saber, los asiáticos, nunca siguieron las recomendaciones simplistas del "sólido enfoque macroeconómico" preconizado en muchos círculos, pese a que la estabilización de los precios era un objetivo clave de su política económica. De hecho, las políticas seguidas para alcanzar ese objetivo fueron exactamente las contrarias a las ortodoxas. En el modelo de estabilización asiático, la política monetaria estimuló la inversión y el crecimiento, en tanto que se utilizaron instrumentos heterodoxos para controlar la inflación. Los métodos preferidos para estabilizar los precios fueron las políticas de ingresos estatales o la intervención estatal directa en los mercados de bienes y del trabajo. En un contexto de crecimiento vertiginoso, con el claro riesgo de sobrecalentamiento de la economía, esos métodos han superado la prueba de fuego.

La base teórica de este tipo de políticas pragmáticas es la percepción de que el aumento de la inversión fija es resultado, no del aumento planificado del ahorro de los particulares, sino de medidas de política económica. Este método requiere una política monetaria que ofrezca una financiación asequible a los empresarios y a las empresas para que puedan invertir en nuevas técnicas de producción o en nuevos productos. Tal política, desde el punto de vista ortodoxo, es inflacionaria y se evita claramente en los "sólidos" enfoques macroeconómicos que son frecuentes actualmente (*TDR 2006*, cap. I, anexo 2; y cap. IV).

F. Conclusión

Es cada vez más evidente que las instituciones mundiales, por sí solas, no pueden promover los intereses de los países en desarrollo. Así, los acuerdos monetarios y financieros regionales pueden ofrecer el tipo de sensibilidad a las condiciones locales y de familiaridad con las condiciones locales (así como, lo que no es menos importante, la participación efectiva) que se requieren para conciliar las distintas necesidades y objetivos nacionales con las oportunidades y limitaciones internacionales. En particular, la cooperación regional puede prestar un apoyo decisivo para la gestión de los tipos de cambio por los miembros de un bloque regional, apoyo sin el cual sería muy difícil avanzar hacia la integración comercial. También puede expandir la financiación a largo plazo mediante la creación o el refuerzo de instituciones financieras regionales como los bancos de desarrollo y los mercados financieros. Por último, puede reducir la vulnerabilidad de los países de la región participantes a la volatilidad de los mercados financieros internacionales mediante el establecimiento de sistemas regionales de pago y de financiación mutua, la intensificación del uso de monedas nacionales y la creación de mecanismos regionales para la coordinación de las políticas y la supervisión macroeconómica.

Actualmente, varios países en desarrollo tratan de reducir su vulnerabilidad financiera acumulando un gran volumen de reservas de divisas, para defenderse de los embates financieros externos. El enfoque regional, a diferencia del enfoque limitado al plano nacional, puede ser una manera más eficaz de hacer frente a esa vulnerabilidad financiera. Por

ejemplo, los acuerdos de pago regionales que incluyen mecanismos de compensación y la utilización de monedas nacionales hacen que disminuyan la necesidad de divisas "fuertes" y el costo de las transacciones regionales. Por otro lado, los acuerdos regionales sobre crédito mutuo y/o la puesta en común de parte de las reservas internacionales pueden también reducir la necesidad de acumular tales reservas. En la medida en que esos mecanismos de crédito y de pago, junto con el seguro mutuo mediante acuerdos regionales, reducen el volumen de activos líquidos en divisas que cada país debe tener para sus transacciones y por precaución, se liberan recursos financieros para otras utilizaciones más productivas.

Las actividades regionales encaminadas a reforzar la cooperación financiera no son obstáculo para las actividades multilaterales destinadas a mejorar el sistema financiero internacional y a promover su coherencia con el sistema comercial internacional.

Si todos los miembros de un grupo regional de países se vieran afectados simultáneamente y con la misma intensidad por una crisis financiera externa, un acuerdo de financiación regional sería de poca utilidad. No obstante, en general los problemas financieros se localizan inicialmente en un lugar y

sólo se convierten en un problema regional o aparentemente "sistémico" cuando sus efectos se extienden a otros países como resultado de un proceso de "contagio". Si la dificultad inicial se soluciona rápidamente, no sólo se minimizan los costos en el país afectado, sino que puede evitarse el proceso de contagio. Los mecanismos regionales suelen estar en mejores condiciones que las instituciones multilaterales para actuar rápidamente, porque los países miembros participan más efectivamente en la gobernanza y porque las condiciones de desembolso de los préstamos son más favorables. En cualquier caso, habida cuenta del tamaño de los mercados interna-

cionales de capital, la cooperación es la única opción para las pequeñas economías abiertas.

En general, las actividades regionales encaminadas a reforzar la cooperación financiera no son obstáculo para las actividades multilaterales destinadas a mejorar el sistema financiero internacional y a promover su coherencia con el sistema comercial internacional. Por el contrario, una cooperación financiera regional satisfactoria entre países en desarrollo puede ser uno de los elementos básicos de la mejora del orden monetario internacional. De hecho, los mecanismos de financiación regionales pueden ser un sustituto o un complemento de las instituciones internacionales. Si estas últimas no se reforman, los acuerdos regionales serán una fuente alternativa de apoyo financiero incluso a largo plazo. Si, en

cambio, las instituciones financieras internacionales cambian su orientación y sus estructuras de gobernanza para tener más en cuenta las necesidades y las prioridades de los países en desarrollo, podrían ser la oficina central de un sistema monetario descentralizado en el que la financiación regional atendería las necesidades financieras de los miembros en cada momento. Así, las instituciones internacionales funcionarían como fuente de financiación de segundo nivel, que refinanciaría las instituciones regionales y actuaría como prestamista de último recurso en caso de crisis sistémica. Con el tiempo, la organización de las zonas monetarias regionales podría llegar a ser la piedra angular de un nuevo sistema monetario internacional en el que la hegemonía de una moneda clave sería reemplazada por el principio de la corresponsabilidad (Aglietta y Berrebi, 2007: 384). ■

Notas

- 1 Esa organización fue fundada en 1948. Sus competencias incluían no sólo repartir la ayuda del Plan Marshall, sino también velar por el cumplimiento de las condiciones a las que el Gobierno de los Estados Unidos supeditaba esa ayuda: la reducción de las barreras comerciales dentro de Europa y la creación de un sistema multilateral europeo de compensación para los pagos transnacionales. Sus miembros en 1955 eran Alemania Occidental, Austria, los países del Benelux, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Noruega, Portugal, el Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía.
- 2 Los Acuerdos de Santo Domingo (1969) proporcionaban financiación a corto plazo a los bancos centrales que atravesaban problemas transitorios para cumplir sus obligaciones en materia de compensación multilateral. Cada país aportaba un volumen de financiación que era función de su cuota en el FMI, más una contribución voluntaria (quienes más contribuían eran la Argentina, el Brasil, México y la República Bolivariana de Venezuela). En 1981 se añadieron dos nuevos servicios, uno para problemas de balanza de pagos y otro para catástrofes naturales, con plazos de reembolso más largos. Sin embargo, en 1984, los Acuerdos de Santo Domingo se suspendieron por decisión multilateral, a causa de los problemas de liquidez que aquejaban simultáneamente a todos los bancos centrales miembros.
- 3 En la actualidad, la autoridad monetaria de la República Bolivariana de Venezuela ha decidido que todas las importaciones procedentes de otros países de la ALADI deben pasar por el mecanismo del CPR. Esta es una forma de reforzar su régimen de control de cambios.
- 4 Seis países (Brunei Darussalam, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia) aportan 150 millones de dólares cada uno; los 100 millones restantes se reparten entre Vietnam (60 millones), Myanmar (20 millones), Camboya (15 millones) y la República Democrática Popular Lao (5 millones) (Wang y Andersen, 2002:91)
- 5 Consultada en el sitio web del Ministerio de Finanzas del Japón, www.mof.go.jp/english/if/as3_070505.pdf.
- 6 En la reunión de los ministros de finanzas de la Argentina, Bolivia, el Brasil, el Ecuador, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela celebrada en Quito en mayo de 2007, el Presidente del país anfitrión pidió que se creara un Fondo del Sur, en el que se mancomunaría parte de las reser-

- vas de los participantes. Los ministros acordaron posponer el debate sobre la creación de ese fondo y reforzar el FLAR (*La Hora*, 3 de mayo de 2007, en : www.lahora.com.ec).
- 7 A principios de 2007, Standard & Poor's otorgó a la deuda a largo plazo emitida por el FLAR una calificación de A+, que contrasta con las que otorgó a Bolivia (B-), Colombia (BB+), Costa Rica (BB), Ecuador (CCC), Perú (BB+) y la República Bolivariana de Venezuela (BB-).
- 8 Los miembros no fundadores de la CAF son: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.
- 9 El ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas) es una iniciativa de integración regional en la que participan Bolivia, Cuba, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela.
- 10 En Kahn (2005) se estudian las ventajas de un mercado regional de bonos en el África subsahariana, y en Bobba, Della Corte y Powell (2007) se examinan las profundas repercusiones que tuvo la creación del euro sobre el tamaño del mercado de los eurobonos.
- 11 Botswana y Swazilandia empezaron a emitir sus propias monedas, el pula y el lilangi, en 1974, y Lesotho empezó a emitir maloti en 1980, mientras que el dólar de Namibia no vio la luz hasta 1993, tras la independencia del país en 1990.
- 12 El reglamento de control de cambios de Sudáfrica dispone incluso que "Namibia, Lesotho y Swazilandia serán tratados como parte del territorio nacional y no como países extranjeros" (*Orders and Rules under the Exchange Control Regulations* (1998), *Section Instructions*, publicados en *Government Notice R.1112*, de 1º de diciembre de 1961, y modificados por la *Government Notice R.791*, *Government Gazette N° 18970*, de 5 de junio de 1998). Véase también Okeahalam, 2002. Como resultado de esas estructuras, el sector bancario de todos los países de la CMA cumple las normas y reglamentos bancarios internacionales, como las del Acuerdo de Basilea I.
- 13 Grandes (2003) hace una estimación econométrica del carácter sincrónico de los ciclos económicos en el África meridional. Jenkins y Thomas (1997) señalan una convergencia a largo plazo del PIB por habitante en un período de 30 años. Sin embargo, en ninguno de esos dos estudios se tiene en cuenta la influencia de la migración de mano de obra y de las corrientes de remesas.
- 14 La inmigración a Sudáfrica desde otros países de la CMA está muy aceptada, aunque no forme parte de la política oficial de la CMA. Sin embargo, la migración de mano de obra es causa de crecientes fricciones entre los residentes y los inmigrantes, ante lo cual el Gobierno sudafricano ha reaccionado haciendo más rigurosa la legislación que regula la inmigración. Para más detalles e información sobre los problemas relativos a la inmigración, se puede consultar el sitio web del Proyecto Sudafricano de Migración, cuyas oficinas se encuentran en Ciudad del Cabo, en la dirección siguiente: www.queensu.ca/samp/. Iniciado en 1996, ese proyecto es una red internacional de organizaciones cuya finalidad es concienciar al público acerca del vínculo existente entre los países del África meridional en materia de migración y desarrollo.
- 15 Véase *Traité modifié de l'Union économique et monétaire ouest-africaine* (2003); *Traité instituant la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale* (1994), y *Traité de l'Union économique et monétaire ouest-africaine* (1994).
- 16 Antes, el porcentaje mínimo de reservas en divisas que tenía que depositarse en un *compte d'opération* del Tesoro francés era del 65%. Los porcentajes del Banco Central de los Estados del África Occidental y del Banco de Estados Centrafricanos se redujeron en septiembre de 2005 y enero de 2007, respectivamente, mientras que el nivel mínimo se mantuvo en el 65% en el caso de las Comoras (*Comité de Convergence*, 2007).
- 17 En el caso de muchos productos agrícolas, los precios de intervención tenían que fijarse cada año en una moneda común. De ese modo, las fluctuaciones de los tipos de cambio daban lugar a oportunidades de arbitraje, lo cual perjudicaba o beneficiaba de forma arbitraria a los productores locales. Para hacer frente al problema de los ajustes de los tipos de cambio oficiales, hubo que instaurar un complicado sistema de "paridades verdes" y pagos de compensación.
- 18 El Reino Unido y Dinamarca se adhirieron a la serpiente poco después de su introducción, pero se retiraron de ella al poco tiempo. Noruega y Suecia se hicieron miembros asociados. Italia se retiró de la serpiente en 1972, y Francia lo hizo dos veces, en 1974 y en 1976. Cuando Suecia decidió retirarse en 1977, sólo formaban parte de la serpiente Alemania, los tres países del Benelux y Noruega.
- 19 Tras el Acuerdo Basilea Nyborg, concertado en septiembre de 1997, ese plazo se amplió a dos meses y medio.
- 20 Su población variaba entre 360.000 habitantes (Luxemburgo) y más de 60 millones de habitantes (Alemania). El ingreso por habitante del país más pobre (Irlanda) equivalía a sólo el 58% del que se registraba en el país más rico (Países Bajos). Las tasas de inflación estaban comprendidas entre el 15% en Italia y el 4% en Alemania; las tasas de desempleo variaban entre el 8% en Italia y el 3% en Alemania, y la participación del comercio en el PIB variaba entre el 50% en los tres países del Benelux y apenas el 18% en Francia. Había grandes disparidades incluso en el comercio intrarregional, que en Bélgica equivalía al 31,5% del PIB y en Francia al 7,6% (Bofinger y Flassbeck, 2000).

- 21 La descripción que hace Krugman de la crisis europea, calificándola de "modelo de segunda generación", induce a error, por no decir más. Krugman (1998) da mucha importancia a la situación fiscal de los países en crisis, pero no tiene en cuenta la velocidad con que todos ellos se recuperaron tras la depreciación de sus monedas, a pesar de tener grandes déficit presupuestarios. No ha habido varias generaciones de modelos, sino sólo variaciones sobre un mismo tema, a saber, la pérdida de competitividad y el incremento de los déficit por cuenta corriente.
- 22 En 1992-1993, los países nórdicos (Finlandia, Noruega y Suecia) abandonaron su paridad con la unidad monetaria europea (ECU) y convinieron en devaluar fuertemente sus monedas.
- 23 En 1997 entraron en vigor los criterios para participar en la Unión Económica y Monetaria Europea establecidos por el Consejo de Europa y recogidos en el Tratado de Maastricht (1993). Entre esos criterios hay objetivos fiscales, como un déficit presupuestario de menos del 3% del PIB y una deuda pública de menos del 60% del PIB. Estos pretendidos criterios de convergencia, aunque han sido elevados a la categoría de axioma frecuentemente repetido también por los países en desarrollo, se basan en consideraciones más políticas que económicas.
- 24 Ahearne y Pisani-Ferry (2006) consideran que la demanda interna en Alemania apenas ha crecido desde 1999. Véase una exposición más detallada de este argumento en Flassbeck y Spiecker (2000).

Bibliografía

- ABMI (2006). Progress report of the Asian Bond Market Initiative. AFDM+3, Pyang Chang, Korea, November. Available at: http://asianbondsonline.adb.org/documents/Progress_Report_ABMI_Nov2006.pdf.
- AfDB (2007). Annual Report 2006. Tunis. African Development Bank Group, May.
- Aglietta M and Berrebi L (2007). *Désordres dans le Capitalisme Mondial*. Odile Jacob, Paris, March.
- Ahearne A and Pisani-Ferry J (2006). The Euro: Only for the Agile. Bruegel Policy Brief, Issue 2006/01. Available at: www.bruegel.org.
- Akyüz Y ed. (2002). *Reforming the Global Financial Architecture: Issues and Proposals*. UNCTAD, Third World Network and Zed Books.
- AMF (2003). *The Lending Activity*. United Arab Emirates. Arab Monetary Fund, June. Available at: www.amf.org.ae.
- AMF (2006). *Annual Report 2005*. United Arab Emirates. Arab Monetary Fund, April. Available at: www.amf.org.ae.
- Banco de Moçambique (2005). Integrated paper on recent economic developments in SADC. Maputo, October.
- Bank of Mauritius (2004). Integrated paper on recent economic developments in SADC. Port Louis, September.
- Bank of Namibia (2006). Integrated paper on recent economic developments in SADC. Windhoek, December.
- Banque de France (2005). Rapport annuel de la Zone franc 2005. At: www.banque-france.fr/fr/eurosys/zonefr/page_2_2005.htm.
- Blanchard O and Wyplosz C (2004). Deux thèses hétérodoxes sur l'économie européenne. En Temps Réel – CAHIER 14/15, June.
- Bobba M, Della Corte G and Powell A (2007). On the determinants of international currency choice: will the Euro dominate the world? Working Paper 611. Inter-American Development Bank.
- Bofinger P and Flassbeck H (2000). The European monetary system (1979–1988). Achievements, flaws and applicability to other regions of the world. Mimeo. Geneva, UNCTAD.
- Buiter WH, Corsetti G and Pesenti P (1998). *Financial Markets and European Monetary Coordination: The Lessons from the 1992–93 ERM Crisis*. Cambridge University Press.
- Butorina O (2006). Principles of monetary integration and their relevance for the CIS. In: Vinhas de Souza L, de Lombaerde P, eds. *The Periphery of the Euro: Monetary and Exchange Rate Policy in CIS Countries (Transition & Development)*. Aldershot and Burlington, VT, Ashgate Publishing Ltd.
- Central Bank of Lesotho (1996). Capital flows survey. Maseru.
- Comité de Convergence (2007). Rapport aux Ministres. Réunion des le Ministres d'Economie et des Finances de la Zone Franc. Paris, Lomé, 4 and 5

- April. Available at: www.izf.net/IZF/Documentation/Rapports/ZFAvril2007/Rapport_Ministres_Comite_Convergence_5avril2007.pdf.
- Committee of Central Bank Governors in SADC (2006). Annual Report 2005/2006. Reporting period 1 June 2005–31 July 2006. Available at: [www.reservebank.co.za/SADC/SADC.nsf/LADV/CE78D925487843A742257274002E464B/\\$File/CCBG+2006.pdf](http://www.reservebank.co.za/SADC/SADC.nsf/LADV/CE78D925487843A742257274002E464B/$File/CCBG+2006.pdf).
- Corm G (2006). The Arab Experience. In: Ocampo JA, ed. *Regional Financial Cooperation*. UN ECLAC-Brookings Institution Press, Chapter 10.
- Cowen D et al. (2006). Financial Integration in Asia: Recent Developments and Next Steps. Working Paper No. 196, International Monetary Fund, August.
- Culpeper R (2006). Reforming the Global Financial Architecture: The Potential of Regional Institutions. In: Ocampo JA, ed. *Regional Financial Cooperation*. UN ECLAC-Brookings Institution Press, Chapter 2.
- ECCB (2004). The Story of the EC Dollar and the Eastern Caribbean Central Bank – The Coming of Age of Small Island States. Eastern Caribbean Central Bank. Available at www.eccb-centralbank.org/PublicAwareness/particles_5.asp.
- ECCB (2007). Report and Statement of Accounts, Annual Report 2006/2007. St. Kitts, 31. Eastern Caribbean Central Bank, March. Available at: www.eccb-centralbank.org/PDF/annual0607.pdf.
- Eichengreen B and Braga de Macedo J (2001). *The European Payments Union: History and Implications for the Evolution of the International Financial Architecture*. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, March.
- EMEAP (2003). What is EMEAP? Its past, present and future. December. Available at: www.emeap.org/.
- EMEAP (2006). Working Group on Financial Markets. Review of the Asian Bond Fund 2 Initiative. At: www.emeap.org/ABF/ABF2ReviewReport.pdf.
- Flassbeck H and Spiecker F (2000). *Löhne und Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich*. Study for the Hans-Böckler-Stiftung und den Bundesvorstand des DGB. Available in German at: www.flassbeck.de/pdf/2000/LoehneundArbeit.pdf.
- Grandes M (2003). Macroeconomic convergence in Southern Africa: the Rand Zone Experience. Working Paper No. 231, OECD Development Centre. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, December.
- Hanna D (2006). A new fiscal framework for GCC countries ahead of monetary union. International Economics Programme, IEP BP 06/02, Briefing Paper, May.
- Heard-Bey (2006). *Conflict Resolution and Regional Cooperation: the Role of the Gulf Cooperation Council 1970–2002*. Middle Eastern Studies, 42 (2): 199–222, March.
- Higgott R (2002). From trade-led to monetary-led regionalism. Why Asia in the 21st century will be different to Europe in the 20th century. UNU/CRIS *e-Working Papers*, W-2002/1.
- Holtfrerich (2007). *Post-1945 Western European Integration. The Foster Child of Vision, Crisis and Persistent Search for Compromise*. Mimeo.
- IDB (2006a). *Annual Report 2006: Latin America and the Caribbean in 2006*. Washington, DC, Inter-American Development Bank, January.
- IDB (2006b). Living with Debt: How to limit the risks of sovereign finance. Economic and social progress in Latin America. IPES 2007 Report. Inter-American Development Bank, August.
- IMF (2007). Eastern Caribbean Currency Union: 2006 Regional Discussion – Staff Report. Country Report No. 07/96. Washington, DC, International Monetary Fund, March.
- Jenkins C and Thomas L (1997). Is Southern Africa ready for regional monetary integration? LSE CREFS Research Paper No. 10. London, Centre for Research into Economics and Finance in Southern Africa.
- Kahn B (2005). Original Sin and Bond Market Development in Sub-Saharan Africa. In: Teunissen JJ and Akkerman A, eds. *Africa in the World Economy: the National, Regional and International Challenges*. Fondad, The Hague.
- Krugman (1998). *What happened to Asia?* Presentation at a conference in Japan. Available at: <http://web.mit.edu/krugman/www/DISINTER.html>.
- Metzger M (2006). The Common Monetary Area in Southern Africa: a typical South-South coordination project? In: Fritz B and Metzger M, eds. *New Issues in Regional Monetary Coordination: Understanding North-South and South-South Arrangements*. Houndsmill, Palgrave Macmillan.
- Ministry of Finance, Japan (2006). Network of Bilateral Swap Arrangements (BSAs) under the Chiang Mai Initiative (CMI). As of 4 May 2006. Available at: www.mof.go.jp/english/if/CMI_060504.pdf.
- Nnanna OJ (2006). Economic and monetary integration in Africa. Paper presented at the G-24 meeting in Singapore, September. Available at: www.g24.org/nnan0906.pdf.
- Ocampo JA (2006). Regional Financial Cooperation: Experience and Challenges. In: Ocampo JA, ed. *Regional Financial Cooperation*, UN ECLAC-Brookings Institution Press, Chapter 1.
- Okeahalam CC (2002). Concentration in the banking sector of the Common Monetary Area of Southern Africa. Paper presented at the conference, Development Issues in the New Economy. University of Cape Town, Cape Town, 24–26 March.
- Park YC (2006). Regional financial integration in East Asia: Challenges and Prospects. In: Ocampo JA, ed. *Regional Financial Cooperation*. UN-ECLAC-Brookings Institution Press, Washington, DC.
- Park YC et al. (2006). Asian bond market development: rationale and strategies. In: Ocampo JA, ed. *Regional Financial Cooperation*. UN-ECLAC-Brookings Institution Press, Washington, DC.

- Pasin MC (2007). Financial integration in Latin America. Mimeo. Background paper prepared for UNCTAD's Trade and Development Report 2007.
- Rajan RS (2006). Monetary and financial cooperation in Asia: emerging trends and prospects. RSI-DP No. 207 (March). Research and Information System for Developing Countries, New Delhi, India.
- Rodrik D (2005). Rethinking Growth Strategies. In: Atkinson AB et al. *Wider Perspectives on Global Development*. Palgrave-Macmillan in association with UNU-WIDER, London.
- Rutledge E (2004). Establishing a successful GCC currency union. Preparations and future policy choices. Policy Paper, Gulf Research Center.
- SADC (2006a). Protocol on Finance and Investment. Maseru, Lesotho, 26 August.
- SADC (2006b). Sub-theme on trade, economic liberalization and development. SADC Secretariat. Paper prepared for the SADC consultative conference. Windhoek, 26–27 April.
- SADC Payment System Project (2006). Country-specific Progress Reports. Addendum report. Reporting period: April 2005–March 2006. Available at: [www.reservebank.co.za/SADC/SADC.nsf/LADV/E4A070FF6B42213422572EA0044EA5D/\\$File/ADDENDUM.pdf](http://www.reservebank.co.za/SADC/SADC.nsf/LADV/E4A070FF6B42213422572EA0044EA5D/$File/ADDENDUM.pdf).
- Sagasti F and Prada F (2006). Regional Development Banks: A Comparative Perspective. In: Ocampo JA, ed. *Regional Financial Cooperation*, UN ECLAC-Brookings Institution Press, Chapter 3.
- South African Reserve Bank (2007). *Quarterly Bulletin* No. 243. Pretoria, March.
- Sturm M and Siegfried N (2005). *Regional Monetary Integration in the Member States of the Gulf Cooperation Council*. European Central Bank, Occasional Paper Series, No. 31, June.
- Sy ANR (2006). Financial integration in the West African Economic and Monetary Union. Working Paper, No. 07/214. Washington, DC, International Monetary Fund, September.
- Traité de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (1994). Dakar, Senegal, 10 January. Available at: www.banque-france.fr/fr/eurosys/telechar/zonefr/uemoa001.pdf.
- Traité instituant la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (1994). N'Djaména, 16 March. Available at: www.beac.int/Textes/beac/trcemac.pdf.
- Traité modifié de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (2003). Dakar, Senegal, 29 January. Available at: www.uemoa.int/documents/TraitReviserUEMOA.pdf.
- UNCTAD (various issues). *Trade and Development Report*. United Nations publications, New York and Geneva.
- UN/DESA (2005). *World Economic and Social Survey 2005*, United Nations publication, sales no. E.05.II.C.1. United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York.
- van den Boogaerde P and Tsangarides C (2005). Ten years after the CFA devaluation: progress toward regional integration in the WAEMU. Working Paper No. 05/145. Washington, DC, International Monetary Fund, July.
- Wang SD and Andersen L (2002). Regional financial cooperation in East Asia: The Chiang Mai Initiative and beyond. In: *Bulletin on Asia-Pacific Perspectives 2002/2003: Sustaining Growth amidst Uncertainties*, United Nations publication, New York.
- World Bank (2007). Independent Evaluation Group. *The Development Potential of Regional Programs: An Evaluation of World Bank Support of Multicountry Operations*. Washington, DC.
- Wyplosz C (2006). Deep Economic Integration: Is Europe a Blueprint? Paper presented to the *Asian Economic Policy Review* in Tokyo, April.
- Yehoue EB (2007). The CFA arrangements – more than just an aid substitute? Working Paper No. 07/19. Washington, DC, International Monetary Fund, January.

Anexo 1 del capítulo V**COMUNIDAD DEL ÁFRICA MERIDIONAL
PARA EL DESARROLLO**

La Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) se creó en 1992 como sucesora de la Conferencia de Coordinación del Desarrollo del África Meridional (COCDAM). Está formada por 14 miembros: los 5 países de la Unión Aduanera del África Meridional (UAAM) más Angola, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, la República Democrática del Congo, la República Unida de Tanzania, Zambia y Zimbabwe. La integración regional se considera un medio de aliviar la pobreza y de corregir los desequilibrios regionales. El protocolo comercial que entró en vigor en 2000 y el memorando de entendimiento sobre la convergencia macroeconómica iniciaron un ambicioso programa de integración regional hacia una unión aduanera (2010), un mercado común (2015) y, por último, una unión monetaria (2018).

El Comité de Gobernadores de Bancos Centrales de los países de la SADC, creado en 1995, ha puesto en marcha unos procesos que, además de aumentar la estabilidad macroeconómica de la región y promover los mercados financieros regionales, deberían establecer un entorno más favorable para las corrientes comerciales intrarregionales. Por ejemplo, se han hecho considerables esfuerzos para armonizar los sistemas nacionales de pagos, compensación y liquidación y para determinar un método regional para los pagos transfronterizos (Committee of Central Bank Governors, 2006; SADC, 2006a; SADC Payment System Project, 2006). En agosto de 2006 se firmó el Protocolo sobre finanzas e inversiones, que trata de armonizar las políticas financieras y de inversión. Su objetivo es facilitar las corrientes transfronterizas y evitar que los países

miembros modifiquen de forma descoordinada sus políticas de inversión para atraer IED mediante incentivos fiscales y de otro tipo (SADC, 2006b). La aplicación efectiva del Protocolo evitaría una convergencia fiscal a la baja.

Además, la SADC está trabajando para lograr la plena convertibilidad de las monedas de los Estados miembros y liberalizar las transacciones de capital y de cuentas financieras (SADC, 2006b; Annex 4, Articles 2-4). También se prevé la coordinación regional del sector financiero en lo que respecta a los establecimientos bancarios, a los establecimientos financieros no bancarios, a las bolsas de valores y a las instituciones de financiación para el desarrollo. El Protocolo de 2006 establece comités en materia de impuestos, control de cambios y liquidación de pagos. No obstante, deja a los países miembros considerables facultades discrecionales. Por ejemplo, el Protocolo, aunque exige que los Estados miembros concedan el mismo trato a los inversores intrarregionales y a los extrarregionales, autoriza la discriminación en forma de trato preferencial para determinados inversores e inversiones a fin de alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo (SADC, 2006b, Annex 1, Articles 6-7). En esta etapa de integración regional, el punto fuerte del Protocolo es que hace que aumente la coherencia de las políticas regionales, ya que establece un vínculo entre las cuestiones relacionadas con las finanzas y las concernientes a las inversiones, cuestiones que hasta el momento se habían tratado de forma independiente.

Se prevé una mayor integración regional en la SADC mediante el establecimiento de una serie de

criterios de convergencia, como los objetivos escalonados que parten de un déficit por cuenta corriente del 9% del PIB y un déficit presupuestario del 5% del PIB en 2008, y que se hacen más rigurosos posteriormente (Bank of Namibia, 2006: 25). Se da cierto grado de flexibilidad a los países afectados por embates externos de los mercados internacionales de productos básicos o por malas cosechas. En los últimos años, el auge de los precios de los productos básicos y el alivio de la deuda de Malawi, Mozambique, la República Unida de Tanzania y Zambia en el marco de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados han reducido las limitaciones presupuestarias y han promovido la convergencia de los objetivos en materia de déficit presupuestarios y de deuda pública. Esto también podría ayudar a superar la reticencia a disminuir los derechos arancelarios, motivada en parte por razones fiscales, y a facilitar de ese modo la liberalización del comercio intrarregional.

Otro objetivo en materia de convergencia es la consecución de una tasa de crecimiento anual del PIB del 7% anual para 2008, lo que refleja la ambición de alcanzar el primer objetivo de desarrollo del Milenio, consistente en reducir a la mitad la pobreza al tiempo que se acelera la integración. Desde el inicio del nuevo milenio, el crecimiento del PIB se ha acelerado en la mayoría de los países de la SADC, pero esta evolución positiva es en gran parte el resultado de factores externos favorables, en especial el auge del precio de los productos básicos, más que el resultado de una mayor cooperación regional, de una integración efectiva o de cambios en las políticas nacionales de desarrollo. De hecho, en el acuerdo de la SADC no se especifican sectores de cooperación encaminados directamente a acelerar el crecimiento o la creación de empleo.

Desde principio de siglo, las tasas de crecimiento del PIB de los miembros de la SADC han ido aumentando y convergiendo. Sin embargo, no se ha

apreciado ninguna convergencia del PIB por habitante. La participación de la UAAM en el PIB total de la SADC en 2005 fue la misma que 15 años atrás. Salvo en Angola y Zimbabwe, donde ha habido una grave inestabilidad monetaria y problemas fiscales, puede observarse un proceso de convergencia monetaria entre los miembros de la SADC, proceso encabezado de nuevo por los países de la UAAM (Bank of Namibia, 2006; Banco de Moçambique, 2005; Bank of Mauritius, 2004). Desde 2000 se ha registrado una convergencia a la baja de las tasas de inflación y de los tipos de interés nominales a corto plazo de los bancos centrales. Esto debería facilitar las corrientes comerciales intrarregionales, ya que la disminución de la volatilidad de los tipos de cambio intrarregionales hará que aumente la fiabilidad de los precios. Además, pueden reducirse las apreciaciones reales de los tipos de cambio bilaterales de los países de la SADC con respecto al rand. Estas apreciaciones han distorsionado con frecuencia las corrientes comerciales intrarregionales. Desde 1990, 7 de 11 países de la SADC acerca de los cuales se disponía de datos sobre series cronológicas más largas registraron apreciaciones de los tipos de cambio reales frente al rand. Esto es lo que ha sucedido en particular en los cuatro miembros más pequeños de la UAAM (cuadro 5.A1). Tres de ellos han vinculado su moneda al rand, en tanto que Botswana ha seguido un régimen de flotación dirigida con un objetivo consistente en un tipo de cambio implícito con respecto al rand. Desde 2000, los tipos de cambio reales de los miembros más pequeños de la UAAM sólo han variado ligeramente, mientras que en Mauricio y en la República Unida de Tanzania se ha reducido considerablemente la sobrevaloración real de la moneda, aumentando de ese modo su competitividad. No obstante, se han producido fluctuaciones sumamente grandes de los tipos de cambio reales en la SADC, debido a la desestabilización monetaria de algunos países como Malawi, Zambia y Zimbabwe, así como a las amplias oscilaciones del tipo de cambio del rand con respecto al dólar y al euro.

Cuadro 5.A1

**TIPO DE CAMBIO REAL DE ALGUNOS PAÍSES DE LA SADC
CON RESPECTO AL RAND SUDAFRICANO, 1990-2006**

País	1990	1995	2000	2005	2006	Variación anual media		
						1990-2000	2000-2006	1990-2006
	(Índices 1990 = 100)					(Porcentaje)		
Malawi	100	170	125	180	187	2,1	11,1	2,4
Mozambique	100	180	111	143	136	-1,6	4,0	-0,5
Madagascar	100	123	85	111	105	-2,5	8,5	-1,7
Zimbabwe	100	127	96	249	..	-0,1	30,5	-1,0
República Unida de Tanzanía	100	110	58	96	99	-6,4	12,5	-2,3
Mauricio	100	97	74	96	97	-3,0	6,6	-1,5
Swazilandia	100	102	97	93	92	-0,7	-1,3	-0,9
Botswana	100	100	85	85	86	-1,4	0,6	-1,8
Namibia	100	99	88	85	84	-1,1	-1,1	-1,3
Lesotho	100	94	87	83	82	-1,2	-1,5	-1,1
Zambia	100	113	79	66	48	-3,8	-4,6	-4,5

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en FMI, *International Financial Statistics*, abril de 2007, y FMI, base de datos del *World Economic Outlook*.

Nota: El tipo de cambio real se ha obtenido ajustando el tipo de cambio nominal en función de los cambios relativos de los precios al consumo. Los cálculos se basan en los promedios de los períodos. Un aumento (disminución) significa una depreciación (apreciación) de la moneda nacional con respecto al rand. En el caso de Zimbabwe, la variación anual media se refiere a 2000-2005 y 1990-2005.

CONSEJO DE COOPERACIÓN DEL GOLFO

La inestable situación política en que se encontraba el Asia occidental a finales de los años setenta llevó a seis países de la región del Golfo (Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar) a crear en 1981 el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) (Heard-Bey, 2006: 199). Desde su creación, el CCG ha seguido las etapas comunes de integración económica: en 1983 estableció una zona de libre comercio, en 2003 creó una unión aduanera efectiva, y para finales de 2007 y 2010, respectivamente, se espera establecer un mercado común y una unión monetaria. El Yemen, que solicitó su adhesión al CCG en 1996 y fue aceptado como candidato oficial en 1999, empezó a participar en los órganos y organismos no políticos del CCG a principios de 2002, cuando el Yemen y el CCG firmaron un protocolo sobre sus relaciones como primer paso para la adhesión. El diferente sistema económico y político del Yemen es, desde el punto de vista de los países del CCG, el principal obstáculo para la adhesión.

Para participar en la unión monetaria no es estrictamente necesario cumplir ciertos criterios macroeconómicos. No obstante, los países del CCG acordaron que antes de introducir la moneda única, el dinar del Golfo, hay que iniciar el proceso de convergencia (Rutledge, 2004). Por lo tanto, en 2005 el CCG estableció una serie de criterios de convergencia, similares a los criterios de Maastricht de la Unión Europea, que indican si los Estados miembros están preparados para la unión monetaria¹.

Actualmente, las monedas de todos los miembros están vinculadas al dólar, oficialmente desde 2003 y en la práctica desde hace más de 20 años. La única excepción es Kuwait, que hasta 2003 vinculó

su moneda a una cesta de divisas dominada por el dólar y respecto de la cual su moneda fluctuó libremente en una banda de $\pm 3,5\%$ (Sturm y Siegfried, 2005: 35-36). Por consiguiente, excluyendo renegociaciones, los tipos de cambio bilaterales actuales definen los tipos de entrada en la unión monetaria y la sustitución de las monedas nacionales por el dinar del Golfo. La vinculación al dólar ya practicada implica que la transferencia oficial de la política monetaria a un banco central común resulta menos onerosa para los países miembros del CCG que para otros países que no tienen una vinculación nominal. Además, ese costo debería ser inferior, a causa de la gran dependencia con respecto al petróleo y a los embates externos que podrían afectar de igual manera a las economías del CCG. De todas formas, aún no se ha anunciado la creación de un banco central del CCG al que se transferirá la política monetaria, ni la estructura institucional de ese banco.

Todos los países miembros del CCG, salvo Omán, han seguido de cerca la política monetaria de la Reserva Federal de los Estados Unidos para establecer sus tipos de interés desde 1995. Con la fijación de los tipos de cambio en 2003, tanto el nivel como la variabilidad de las tasas de inflación dentro del CCG vienen disminuyendo en el nuevo milenio. Los ingresos fiscales han aumentado con la subida del precio del petróleo, y en 2004 todos los Estados miembros del CCG arrojaron considerables excedentes presupuestarios. Por lo tanto, en caso de fuerte caída de los precios de la energía, los países del Golfo tendrían que hacer frente a elevados déficit fiscales y a altas relaciones entre la deuda y el PIB, como ya ocurrió durante los años ochenta. Se han hecho algunas sugerencias en el sentido de que se conside-

re a los ingresos no procedentes del petróleo como un parámetro de las balanzas fiscales (Hanna, 2006). No obstante, la demanda nacional del sector petrolero se basa ampliamente en los ingresos procedentes del petróleo; por lo tanto, los resultados económicos del sector no petrolero dependen del precio del petróleo, y se prevé que la fluctuación de los ingresos no petroleros sea tan fuerte como la de los ingresos petroleros (Rutledge, 2004).

En el caso de los Estados miembros del CCG, el riesgo de sobrevaloración debido a la vinculación nominal a una moneda internacional clave es relativamente limitado. En primer lugar, entre 1980 y 2003, salvo en 1991 y 1995, los países del CCG tuvieron diferenciales de inflación negativos en comparación con los Estados Unidos, aunque esos diferenciales fueron disminuyendo. A principios de los años ochenta, la desaceleración de la tasa de inflación en los Estados Unidos fue más rápida que en el CCG, y desde mediados de los años ochenta la tasa de inflación del CCG ha ido aumentando gradualmente, hasta que a partir de 2004 ese incremento se aceleró debido a la subida del precio del petróleo. En segundo lugar, como son Estados rentistas e importantes exportadores de energía en los que la elasticidad-precio de la demanda es baja, la apreciación

moderada del tipo de cambio real no constituye un problema grave a corto plazo. No obstante, si los Estados miembros del CCG desean mejorar su sector manufacturero y reforzar sus vínculos comerciales no petroleros con los Estados Unidos y Asia, incluso una apreciación real moderada podría contrarrestar sus esfuerzos a largo plazo. En tercer lugar, tanto los costos laborales como los costos laborales unitarios del sector privado son sumamente flexibles en los países miembros del CCG, debido a su dependencia con respecto a los expatriados, quienes constituyen un amortiguador que minimiza los efectos de las crisis sobre los precios y, por lo tanto, limita la sobrevaloración. Aquí se da por sentado que la liberalización de la movilidad laboral intrarregional se extenderá a los expatriados (Rutledge, 2004). En cambio, los nacionales de los países del CCG siguen estando empleados principalmente en el sector público. En cuarto lugar, si el dólar sigue debilitándose frente al euro, el mercado europeo podría llegar a ser un importante destino para las exportaciones no petroleras del CCG, lo que permitiría una mayor diversificación de las economías del CCG, pese a una apreciación real moderada con respecto al dólar. De hecho, la UE es ya el mayor importador de los países del CCG, aunque la balanza comercial con la UE ha sido negativa durante los últimos 20 años. ■

Nota

1 Estos criterios son: i) un déficit presupuestario inferior al 3% del PIB; ii) una deuda pública inferior al 60% del PIB; iii) reservas en divisas superiores a cuatro meses de importaciones; iv) un tipo de interés no superior en un 2% al promedio de los tres países con

tasas de inflación más bajas, y v) una tasa de inflación no superior en un 2% al promedio ponderado de inflación de todo el grupo. En 2006 Omán anunció que no se uniría a la unión monetaria hasta más adelante (*Financial Times*, 12 de diciembre de 2006).

COOPERACIÓN REGIONAL EN MATERIA DE LOGÍSTICA COMERCIAL, ENERGÍA Y POLÍTICA INDUSTRIAL

La integración económica, que trae consigo una mayor división del trabajo y una densa red de vínculos entre las empresas de los distintos sectores y regiones, no se produce simplemente como resultado de las fuerzas del mercado, ni tampoco puede ser "instrumentada" en una sociedad abierta mediante la planificación e intervención del Estado. Esto se aplica a la integración en el plano nacional, así como a la que ocurre en los planos regional e internacional. La dinámica del mercado, la producción del sector privado, las decisiones de inversión y las actitudes de los gobiernos a las distintas formas de cooperación económica con sus vecinos son factores que contribuyen a la integración, pero los procesos de integración regionales también se ven condicionados por las características estructurales y la complementariedad de las economías de una región, la compatibilidad de las políticas económicas nacionales y el entorno macroeconómico general. Esto explica por qué la cooperación regional formal en materia de comercio y finanzas puede conducir con distintos grados de eficacia a la integración regional, y por qué esa integración a veces ocurre entre países que no han concertado previamente acuerdos comerciales formales u otras políticas de cooperación de largo alcance. Además, la acción normativa coordinada o común a nivel regional en algunas esferas puede ser tan importante como la liberalización del comercio, según sean las condiciones específicas en las distintas regiones. En este capítulo se analizan distintos ejemplos de esas políticas de los países en desarrollo y desarrollados.

La calidad de la logística comercial y las corrientes de información relacionadas con el comercio influyen directamente en la dinámica de comercio regional, y pueden repercutir en el cambio estructural y el crecimiento. En la sección A se examinan distintas cuestiones en la esfera de la logística comercial, en particular las condiciones del transporte transfronterizo, que tiene una importancia decisiva para hacer físicamente posible cualquier intercambio de mercancías. En las secciones subsiguientes se pasa revista a distintas políticas de cooperación regional más directamente centradas en el crecimiento sostenido, la diversificación y el mejoramiento industrial que, aumentan el potencial comercial, por lo que también retroalimentan la integración regional. En la sección B se analizan algunas tendencias recientes de la cooperación regional en el sector energético, que comienza a percibirse bajo una nueva luz, a raíz de las crecientes preocupaciones ambientales relacionadas con la producción y el consumo de energía, y al temor cada vez mayor de una insuficiencia de los suministros mundiales de energía en el futuro. Por último, en la sección C se pasa revista a la historia de la integración en Europa occidental y a las enseñanzas que de ella se derivan con respecto al posible papel de las políticas industriales regionales en apoyo del desarrollo, a pesar de las considerables diferencias entre las condiciones de Europa y las de los países en desarrollo.

Si bien la calidad de la logística comercial es fundamental para lograr un despegue del comercio regional, las políticas energéticas e industriales re

gionales ayudan a aumentar la productividad, la diversificación y el cambio estructural que requiere un horizonte en un largo plazo. Por ejemplo, pueden permitir la financiación y ejecución de proyectos no viables individualmente en un país, y también podrían

evitar la falacia de la composición. Una cooperación provechosa en estas esferas puede respaldar los esfuerzos nacionales tendientes a fortalecer la integración interna de cada país, y contribuir al éxito de la integración en la economía mundial.

A. Logística comercial

1. *El comercio regional y su transporte: un círculo virtuoso*

El comercio intrarregional tiende a crecer más rápidamente que el comercio interregional pese al hecho de que los costos (unitarios) del transporte internacional están disminuyendo. En las últimas décadas, el tráfico de contenedores entre países asiáticos ha venido creciendo más rápidamente que el tráfico de contenedores en todo el mundo, de la misma manera que el comercio intraeuropeo o intra-MERCOSUR ha venido aumentando a una tasa superior que la del comercio entre esos dos bloques regionales. Por ejemplo, se prevé que, en el caso del comercio contenedorizado, el tráfico intrarregional superará al tráfico Este-Oeste (es decir, entre Asia, Europa y América del Norte) en 2015 (gráfico 6.1). Debido al mayor volumen de comercio y a las consiguientes economías de escala, los costos unitarios de transporte han disminuido, y la frecuencia y la calidad del servicio han aumentado. Además, en muchas regiones se dispone de más opciones de transporte (por carretera y ferrocarril), lo que reduce los plazos y, permite más puntualidad de la entrega, con lo que, tiende a aumentar la demanda de mercancías y componentes. En otras palabras, el

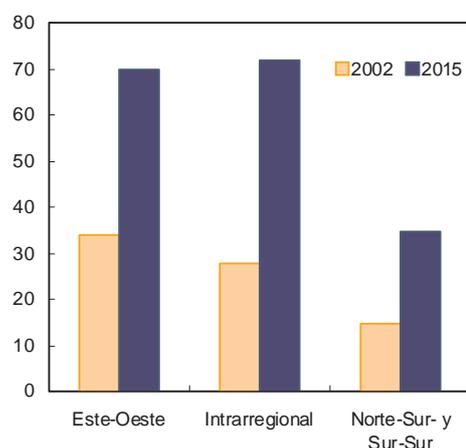
aumento del comercio trae consigo servicios de transporte mejores y menos onerosos, lo que a su vez incrementa el comercio intrarregional.

Existe una posible relación bidireccional entre una mayor integración económica regional y la integración en la esfera del transporte. La existencia de servicios de transporte intrarregional mejores y menos onerosos acrecientan la integración económica regional, y al mismo tiempo la integración económica regional suele traer consigo la liberalización de los mercados regionales de servicios de transporte. Por ejemplo, en la Unión Europea, los servicios de cabotaje marítimo están en su mayor

parte liberalizados para los buques de bandera europea; las normas comunes ayudan a crear un mercado común de servicios de transporte, y los camiones de los distintos países miembros tienen, en principio y dentro de ciertos límites, libertad para transportar carga nacional en otros países miembros. Entre otros ejemplos de integración

El aumento del comercio trae consigo servicios de transporte mejores y menos onerosos, lo que a su vez incrementa el comercio intrarregional.

regional de los mercados de servicios de transporte están los esfuerzos hechos por la Asociación de Estados del Caribe para concertar un acuerdo regional sobre servicios de transporte aéreo; el Acuerdo de Servicios Aéreos del Foro de las Islas del Pacífico; el Protocolo de Transporte, Comunicaciones y Meteorologías del SADC, y el Marco General de Principios y

Gráfico 6.1**TRÁFICO MARÍTIMO CONTENEDORIZADO
INTRARREGIONAL E INTERREGIONAL***(En millones de TEU)***Fuente:** CESPAP, 2005: 32.**Nota:** TEU: Unidad equivalente de 20 pies.

Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios de la Comunidad Andina. Se prevé que esos acuerdos regionales también promoverán la IED en el transporte, al permitir el acceso de los inversores a un mercado más importante.

Los enfoques regionales también son muy apropiados para la facilitación del transporte en los principales corredores de transporte, incluidas las vías de navegación. Por ejemplo, se están buscando soluciones regionales a lo largo de los ríos Paraguay y Paraná en América del Sur (Acuerdo de transporte fluvial por la hidrovía Paraguay-Paraná), del Nilo (Iniciativa de la Cuenca del Nilo) y del Mekong (Comisión del Río Mekong).

Sin embargo, hay excepciones a estas tendencias generales. Por ejemplo, muchos países africanos siguen estando mejor conectados a países industrializados en otros continentes mediante servicios de transporte por vía aérea y marítima que lo que están con países vecinos (UNCTAD, 2006a). Una infraestructura inadecuada y unos procedimientos de cruce de frontera engorrosos constituyen obstáculos al comercio intrarregional, y a menudo las modalidades de comercio y viajes existentes hacen necesario viajar a un país vecino haciendo una conexión en un

aeropuerto europeo. El comercio intrarregional no se beneficiará de las iniciativas de integración a nivel político si éstas no vienen respaldadas por medidas prácticas que faciliten el movimiento de mercancías entre las regiones.

2. La facilitación del comercio como instrumento para promover el comercio regional

Se considera a menudo que muchas de las razones más importantes de las fallas de mercado en la práctica se basan en las deficiencias de la información. Por consiguiente, el apoyo público a la difusión de información sobre las oportunidades de mercado puede constituir un instrumento eficaz a nivel regional para establecer contactos comerciales entre los países en desarrollo. Esto puede revestir particular importancia para los países más pobres con mercados muy pequeños y un nivel bajo de integración interna. En esos casos, la existencia de instituciones regionales de apoyo al comercio que seleccionen y difundan la información pertinente sobre el comercio regional y las oportunidades de inversión, basada en estudios de la oferta y la demanda de determinados productos, podría ayudar a ampliar los mercados y determinar posibilidades de vinculaciones de la producción entre países vecinos. Esos servicios pueden verse facilitados por la organización de ferias comerciales y reuniones regionales entre compradores y vendedores que permitan a las empresas de los países vecinos promocionar sus productos y servicios dentro del contexto de los acuerdos de comercio regional existentes, creando así cadenas de valor regionales para la competitividad global (CCI, 2006a)¹.

Teniendo presente estas consideraciones, se ha establecido una red institucional en CEMAC y UEMOA, por ejemplo, para la gestión de información comercial y el intercambio de oportunidades comerciales regionales entre las instituciones nacionales de apoyo al comercio para ayudar a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) a detectar oportunidades para el comercio regional. También se ha definido un marco para la gestión y difusión de información comercial para los países miembros de la Comisión del Océano Índico a fin de ayudarles a desarrollar servicios y redes de información nacionales y regionales eficientes para el sector empresarial (CCI, 2006b)².

Recuadro 6.1**DOCUMENTO ADUANERO DEL COMESA**

El artículo 69 del Tratado del COMESA trata de la simplificación y la armonización de los documentos comerciales a fin de facilitar el comercio de bienes y servicios en el mercado común. En él se reducen al mínimo el número de documentos comerciales y copias necesarias y se armoniza el carácter de la información que debe contener los documentos comerciales. El artículo 71 del Tratado establece además que los documentos comerciales deben formularse y estandarizarse conforme a normas, prácticas y directrices internacionalmente aceptadas y deben poder adaptarse para su posible uso en sistemas computarizados y otros sistemas de programación automáticas. Por consiguiente, el COMESA diseñó un formulario único para su uso como declaración aduanera, el Documento Aduanero de COMESA (CD), que fue adoptado por el Consejo en 1997. Hasta la fecha 15 países están utilizando un documento de mercancías único (SGD) basado en el CD del COMESA. Ellos son Angola, Burundi, Egipto, Etiopía, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauricio, Namibia, la República Democrática del Congo, Rwanda, el Sudán, Uganda, Zambia y Zimbabwe. Los cinco países restantes (Comoras, Djibouti, Eritrea, Seychelles y Swazilandia) se hallan en el proceso de adopción de un SGD. Además, la mayoría de los países miembros del COMESA están utilizando el sistema de automatización aduanera SIDUNEA de la UNCTAD, que también ha incorporado el CD de COMESA.

Fuente: COMESA, en www.comesa.int/trade/customs.

Además de las deficiencias de información, las complicaciones burocráticas y las condiciones inadecuadas de transporte con frecuencia constituyen obstáculos graves a la creación de vínculos económicos regionales. Estos problemas no pueden resolverse reduciendo o eliminando la protección arancelaria sino que requieren otras medidas de facilitación del comercio. Muchas de ellas se logran más fácilmente a nivel regional que mundial, aunque para ello se precisa infraestructura, normas comunes, licencias, documentos comerciales (recuadro 6.1) e incluso servicios básicos, como horarios en los cruces fronterizos. Los acuerdos de colaboración regionales de facilitación del comercio y el transporte pueden ayudar cada vez más a reducir los costos de transporte regional mediante el mejoramiento de la infraestructura del transporte, la organización del tránsito y la agilización del comercio en los cruces fronterizos. Los acuerdos de colaboración tienden a reflejar el carácter multidisciplinario de la facilitación del comercio y el transporte. Pueden contribuir a intercambiar información sobre las buenas prácticas, a detectar problemas que van más allá de sus fronteras nacionales y a proponer políticas que requieren la realización de actividades paralelas en varios países.

Los acuerdos de facilitación regional pueden incluir distintos protagonistas de los sectores privado y público, organizaciones no gubernamentales y donantes multilaterales. Entre los ejemplos pueden mencionarse el Programa de Facilitación del Transporte en Europa Sudoriental, los comités SECIPRO y el Corredor de Transporte Europa-Cáucaso-Asia. Las organizaciones comerciales que trabajan activamente en esta esfera son en su mayoría específicas del sector, como la Asociación Europea de Empresas de Servicios de Tránsito, Transporte, Logísticos y Aduaneros y la Federación Internacional de Agentes de Aduana. En América Latina, las empresas privadas han constituido la Alianza de Negocios para un Comercio Seguro (BASC) orientada a mejorar la seguridad en la cadena de suministros, procurando al mismo tiempo facilitar el comercio legítimo (recuadro 6.2).

La facilitación del comercio y del transporte en una región puede adoptar distintas modalidades en función del grado de integración económica y cooperación política. Las regiones más heterogéneas pueden precisar enfoques especiales individualizados que se centran en medidas específicas de facilitación. Las regiones que ya cuentan con un acuerdo preferencial

Recuadro 6.2

BASC: NORMAS DE SEGURIDAD COMO UNA HERRAMIENTA DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO

En los últimos diez años, la Alianza de Negocios para un Comercio Seguro (BASC) ha trabajado en América Latina como una asociación entre el sector privado, las administraciones aduaneras, los gobiernos y las organizaciones internacionales para promover el comercio y garantizar su seguridad. El Sistema de Gestión en Control y Seguridad (SCMS) creado por la BASC procura mejorar la logística y prevenir el terrorismo y el tráfico de estupefacientes, que afectan al comercio legítimo. Si las autoridades aduaneras de los distintos países reconocieran ese sistema de gestión, se agilizarían los trámites debido a la simplificación de los procedimientos aduaneros y al despacho de mercancías de manera eficiente y segura. Esto ahorraría tiempo y reduciría costos, lo que beneficiaría a los comerciantes. Los procedimientos SCMS de la BASC exigen que se cumplan distintos requisitos jurídicos. Definen el sistema y las responsabilidades en materia de seguridad, teniendo en cuenta las aptitudes y capacidades administrativas, la necesidad de velar por la seguridad de las instalaciones, la información y los bienes, así como la selección de los proveedores y los clientes. Las empresas certificadas por la BASC gozan de una sólida reputación en los mercados internacionales y tienen contactos directos y permanentes mediante sus capítulos nacionales con las autoridades aduaneras y las organizaciones internacionales que participan en el programa. Actualmente, unas 1.800 empresas en 13 países de América Latina se benefician de un comercio más seguro debido al reconocimiento del SCMS de la BASC por más de 20 administraciones aduaneras y organizaciones internacionales.

Fuente: Alianza de Negocios para un Comercio Seguro, en www.wbasco.org.

o de libre comercio o una unión aduanera tienden hacia el establecimiento de normas generales e integradoras. Por el contrario, la Organización de Cooperación Económica (OCE) ha dirigido sus esfuerzos hacia la facilitación del comercio y el transporte antes de avanzar hacia la liberalización comercial. También pueden existir arreglos de cooperación en esta esfera entre organizaciones regionales, como entre la UE y CARICOM y entre la ASEAN y la UE.

Los intercambios comerciales terrestres requieren el tránsito a través de países vecinos. Muchos países permiten el tránsito de mercancías por su territorio únicamente si éstas están bajo vigilancia aduanera durante la operación de tránsito y si se proporciona una garantía. El propósito de la garantía es que, en caso de que las mercancías no abandonen el territorio del país de tránsito debido a una irregularidad o por haber sido introducidas ilegalmente en el mercado al país, deberán abonarse los impuestos correspondientes si no se presentan pruebas de que ello no ha sucedido. Los sistemas de garantía durante el procedimiento de tránsito son una alternativa al pago efectivo de derechos aduaneros e impuestos sobre las mercancías. Las garantías son emitidas por el propietario de las mercancías o por un agente (por ejemplo, el despachante de aduanas o el transportis-

ta) en favor de la autoridad aduanera del país de tránsito. Los sistemas de tránsito internacional, como Transports Internationaux Routiers (TIR), se basan en una garantía mutuamente reconocida y en una única serie de documentos (por ejemplo, los Cuadernos TIR). Aunque el Convenio TIR es en principio internacional, se lo aplica fundamentalmente a nivel regional en Europa y en los países vecinos de Asia. China está estudiando la posibilidad de firmar el Convenio tras la adhesión de Kazajstán y otros países vecinos de Asia central. En algunas regiones se están buscando soluciones regionales a los sistemas de tránsito, en particular en la región del COMESA, África occidental, la ASEAN y la región del Mekong.

En América del Sur existen dos acuerdos regionales, uno en la Comunidad Andina y otro en el MERCOSUR, que procuran facilitar el transporte multimodal (es decir, una transacción comercial por la que las mercancías son transportadas por al menos dos medios de transporte distintos pero bajo un único contrato de transporte). El operador de transporte multimodal debe mantener una póliza de seguro de responsabilidad civil contractual que cubre los riesgos de pérdida, deterioro, o demora en la entrega de la mercancía amparada por el contrato de transporte multimodal.

3. **La distancia, el transporte y la geografía del comercio**

Se considera habitualmente la distancia uno de los principales factores determinantes de los costos de transporte y, por consiguiente también de la competitividad comercial de los países. No hay duda de que la distancia tiene un impacto importante en la geografía del comercio. Sin embargo, la distancia en sí misma no constituye un obstáculo directo al comercio; éste más bien se ve dificultado por los costos y la conectividad del transporte, que a su vez no están relacionados únicamente con la distancia sino también con la facilidad con que pueden transportarse las mercancías.

En un estudio de la UNCTAD sobre la subregión del Caribe realizado en 2006 se llegó a la conclusión de que la distancia explica aproximadamente el 20% de la variación de las tasas de flete marítimo, mientras que la competencia entre las empresas de transporte marítimo y las economías de escala tienen un impacto mayor en esas tasas (gráfico 6.2). En el caso de las rutas para las que no existe ninguna empresa que preste un servicio directo (por ejemplo, cuando todo el comercio marítimo contenedorizado supone por lo menos un transbordo en un puerto de un tercer país), las tasas de flete por contenedor de 20 pies promediaban los 2.056 dólares en la muestra de la UNCTAD (UNCTAD, 2007: 14). En el caso de las rutas cubiertas por entre uno y cuatro transportistas que prestan servicios directos, el flete comunicado promediaba 1.449 dólares, y cuando había cinco o más transportistas que competían entre sí para la prestación de servicios directos, la tasa de flete media llegaba sólo a 973 dólares. El tiempo de tránsito y la calidad de la infraestructura de los puertos son factores adicionales que determinan los costos de transporte. Este ejemplo indica que el impacto que tiene la liberalización estratégica de los servicios de transporte regional en la competencia y las economías de escala puede repercutir de manera significativa, y en algunos casos quizás decisiva, en el establecimiento de conexiones comerciales regionales y la integración económica.

La distancia en sí misma no constituye un obstáculo directo al comercio... más bien éste se ve dificultado por los costos y la conectividad del transporte, factores estos que también tienen relación con la facilidad con que puede transportarse las mercancías.

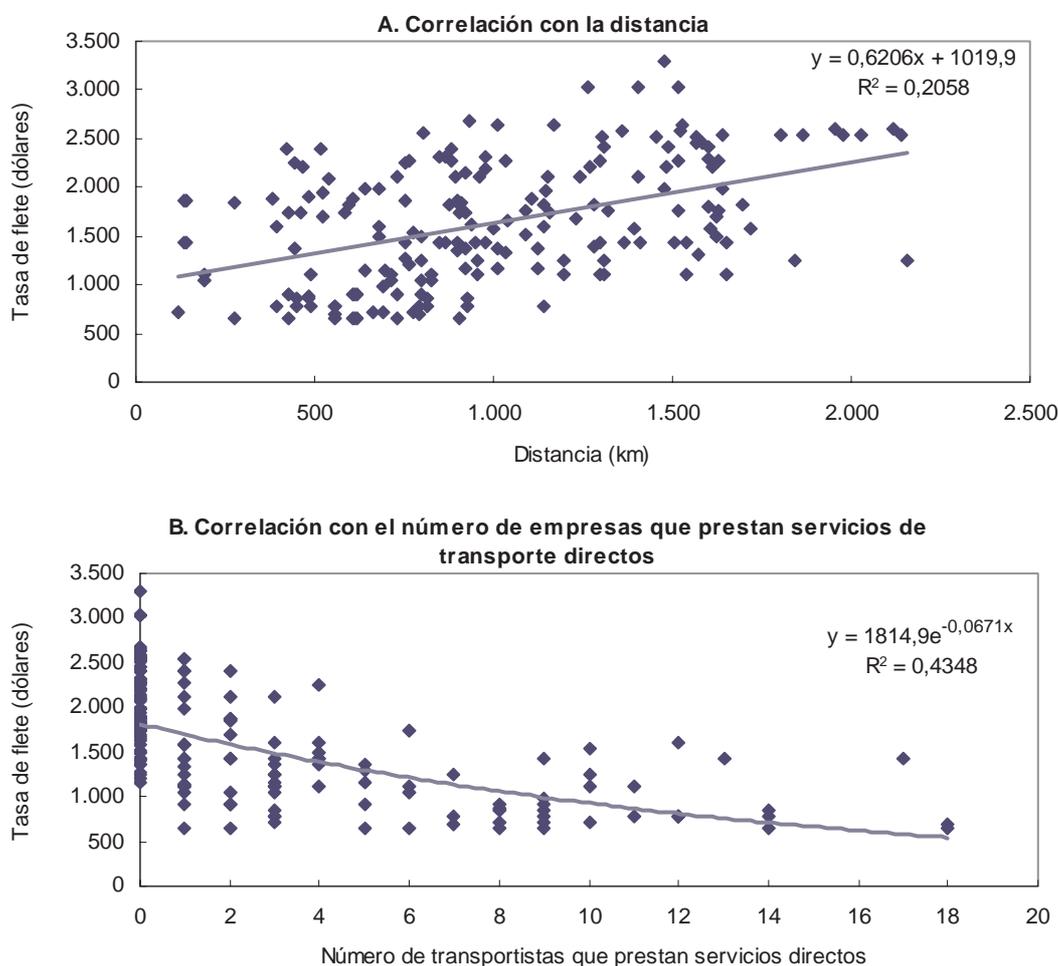
Otra política para aumentar la eficiencia de los proveedores de transporte, y por ende reducir los costos de transporte intrarregional, es fomentar la competencia entre los puertos. En Europa, el comercio intercontinental de muchos países tiene lugar utilizando los puertos de países vecinos, mientras que en la mayoría de los países en desarrollo la coordinación del transporte de mercancías suele estar casi exclusivamente en manos de los puertos nacionales de cada país. No obstante, hay algunas excepciones en los casos en que los puertos también reciben y despachan carga intercontinental destinada a países vecinos, u originaria de ellos, reduciendo de esa manera las distancias de transporte terrestre y aumentando la competencia entre los puertos, por ejemplo, Mombasa (Kenya) y Dar es Salaam (República Unida de Tanzania) en África oriental, y Buenos Aires (Argentina), Montevideo (Uruguay) y Puerto Alegre (Brasil) en la región del MERCOSUR. En esas dos regiones los puertos también compiten por la carga intercontinental de países vecinos sin litoral.

El aumento de la competencia interportuaria requiere la correspondiente infraestructura vial y ferroviaria, así como acuerdos sobre acceso a los mercados para el transporte terrestre. Otra política para aumentar la competencia regional en la esfera del transporte es la integración de los servicios de transporte nacional (cabotaje) y regional en las redes mundiales de transporte. Si se permite a los transportistas internacionales transportar también carga de cabotaje, o carga entre países vecinos que actualmente puede seguir estando reservada para transportistas regionales, el tamaño global del mercado tenderá a aumentar, y lo mismo sucederá con el número de opciones de transporte para los movimientos de carga nacionales, regionales e intercontinentales.

En algunas regiones, los países en desarrollo tienen muchos más intercambios comerciales con países desarrollados geográficamente próximos que entre ellos. Si bien esto se debe en gran parte al tamaño relativo de esas economías y a la estructura de la producción y el comercio locales, las conexiones de

Gráfico 6.2

TASAS DE FLETE EN EL CARIBE



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD.

Nota: Los datos corresponden a las tasas de fletes tomadas de una muestra de la UNCTAD de julio de 2006 correspondientes a un contenedor de 20 pies. Cada punto en el gráfico representa un par de países de origen-destino en la zona amplia del Caribe. La zona amplia del Caribe abarca todas las islas del Caribe más los países de América Central y América del Sur que limitan con la cuenca del Caribe.

transporte también desempeñan un papel importante, como sucede no solamente en el caso de África, que comercia principalmente con Europa occidental, sino también en el de América Central y el Caribe cuyo comercio se concentra en los Estados Unidos y las rutas de transporte siguen esas modalidades comerciales. Así pues, muchas compañías marítimas especializadas conectan los Estados de América Central y las islas del Caribe con Miami, de donde reciben la mayor parte de sus importaciones. Otros servicios de transporte marítimo conectan ambas regiones a Europa y Asia vía puertos centrales de

transbordo en Jamaica y Panamá. Esta combinación de puertos de transbordo y rutas marítimas da lugar a una situación en que la mayor parte del poco comercio que tiene lugar entre América Central y las islas del Caribe transita vía Miami, Kingston o Panamá y algunos centros regionales tradicionales como Cartagena (Colombia) o Santo Domingo (República Dominicana).

Si bien los servicios de transbordo suponen mayores costos de manipulación en puerto y viajes más largos debido a la distancia de desvío, se obser-

va una tendencia cada vez mayor a utilizar estos servicios puesto que reducen los costos de red globales. Por ejemplo, muchos servicios de Australia, Nueva Zelandia o las islas del Pacífico que solían ser directos consisten ahora en servicios de transbordo vía Singapur. Análogamente, se ha reducido el número de servicios directos entre la costa occidental de América del Sur y Europa al haberse reemplazado los servicios directos por servicios de transbordo vía Panamá y Jamaica. Gran parte del comercio entre América del Sur y Asia transita vía Panamá o puertos de América del Norte. Los servicios de transbordo pueden tener un efecto positivo en las relaciones comerciales Sur-Sur a nivel regional, e incluso interregional puesto que permiten el transporte de volúmenes relativamente pequeños de mercancías, como las exportaciones de vino chileno a Camboya y las exportaciones de camisetas camboyanas a Chile, que no justificarían servicios de transporte directo.

Prácticamente todos los países costeros están conectados con las redes de transporte mundiales. El mejoramiento de las operaciones portuarias, el aumento de la contenedorización y el cambio de las modalidades de los servicios de transporte han permitido a muchos países en desarrollo costeros realizar intercambios comerciales regulares de bienes manufacturados con otros países en desarrollo costeros, lo cual no era económicamente viable dos décadas atrás. Un total de 162 países está conectado con al menos un otro país con un servicio de transporte regular directo y, como resultado de la creciente contenedorización e interconexión de líneas en los puertos de transbordo, existen servicios de transporte regulares entre todos los países del mundo conectados por vía marítima. En investigaciones de la UNCTAD se ha demostrado que en el 17% de los 13.041 pares de países conectados por vía marítima, la conexión se hace utilizando por lo menos un servicio de transporte directo, mientras que para el 83% restante el comercio marítimo requiere por lo menos un transbordo (UNCTAD 2006b). El aumento del uso de los servicios de transbordo puede ser particularmente beneficioso para el comercio Sur-Sur y el comercio intrarregional (recuadro 6.3).

Hoy en día, los altos costos del transporte y los bajos niveles de conectividad son más que nunca perjudiciales para el desarrollo de un país.

4. **Conexión terrestre entre países sin litoral: posibles beneficios de la cooperación regional en la facilitación del comercio y el transporte**

Debido a la mayor integración mundial, hoy en día los altos costos del transporte y los bajos niveles de conectividad son más que nunca perjudiciales para el desarrollo de un país. Esto presenta un reto particular para los países en desarrollo sin litoral. En los años noventa esos países tenían un crecimiento medio negativo del PIB per cápita (-0,9%) en comparación con los países en desarrollo de tránsito que tenían un crecimiento positivo (1,3%) (Chowdhury y Erdenebileg, 2006:7). El PIB per cápita de los países en desarrollo sin litoral es aproximadamente 43% inferior al de los países vecinos costeros. Los altos costos del transporte y las conexiones inadecuadas son algunas de las principales causas de ese desarrollo negativo.

Podría considerarse la distancia como un importante factor de ese desarrollo negativo. Sin embargo, muchas capitales y centros industriales existentes o posibles de países en desarrollo sin litoral no están más lejos del mar que muchas ciudades en el interior de países costeros. Por consiguiente, la principal diferencia entre unos y otros es que los países sin litoral tienen más cruces fronterizos, así como posibles problemas de conectividad del transporte. Esto último puede estar relacionado con la calidad de la infraestructura y también con la segmentación en el mercado de servicios de transporte.

Dado el escaso volumen comercial de muchos países en desarrollo sin litoral, se observa una correlación negativa entre los costos del transporte y el volumen del comercio: cuando éste es escaso, los costos de transporte son mayores debido a las deseconomías de escala. Esto crea un círculo vicioso en el que el escaso volumen del comercio de los países en desarrollo sin litoral supone altos costos de transporte, lo que a su vez desalienta el comercio.

La mayoría de los países en desarrollo sin litoral dependen mucho de la exportación de unos

Recuadro 6.3

CENTROS DE TRANSBORDO REGIONAL Y SERVICIOS DE TRANSPORTE INTRARREGIONAL

El beneficio indirecto de los servicios de transbordo en el comercio intrarregional puede ilustrarse con un ejemplo simplificado que capta los efectos de una reorganización reciente de la modalidad de transporte en red entre América Central y América del Sur y otros continentes. En ese ejemplo, Chile, México, Venezuela y Panamá habitualmente prestaban servicios directos -y en su mayoría independientes- a Asia, América del Norte y Europa. A raíz de una reorganización de algunos transportistas, se han suprimido los servicios directos de Chile, México y Venezuela a Asia, América del Norte y Europa, y se los ha sustituido con servicios indirectos vía Panamá. Esto significa que cada uno de los tres servicios que solían prestarse, por ejemplo, una vez por semana a Asia, América del Norte y Europa ahora se prestan únicamente hasta Panamá. Sin embargo, desde Panamá hay actualmente cuatro servicios semanales a Asia, cuatro a América del Norte y cuatro a Europa. Es evidente que Panamá se ha beneficiado de la reorganización, de la misma manera que Chile, México y Venezuela se han beneficiado de mejores conexiones a los demás continentes. Si bien ahora disponen de menos servicios directos, tienen la ventaja de contar con una mayor frecuencia de servicios vía Panamá, así como más opciones entre los transportistas que compiten entre sí. Además, los países de la región -Chile, México, Venezuela y Panamá- están mucho mejor conectados entre sí que antes. Por consiguiente, la introducción de centros regionales de trasbordo es potencialmente beneficiosa para el comercio marítimo intrarregional (para obtener información más detallada, véase UNCTAD, 2006b).

pocos productos básicos y de la asistencia oficial para el desarrollo, por lo que habitualmente el comercio de bienes manufacturados arroja un déficit. Esto supone altos costos de transporte para las importaciones puesto que las tasas de flete también cubren el transporte de contenedores o camiones vacíos que regresan a su país de origen. Además, las demoras y la incertidumbre en los plazos de entrega en los cruces fronterizos son importantes obstáculos a la competitividad de las exportaciones de esos países. Lo que es más importante, en los procesos de producción mundializados de hoy en día los altos costos de transporte y los prolongados plazos de entrega de las importaciones también hacen aumentar los costos de producción de bienes destinados a los mercados de exportación. Los altos costos de transporte de las importaciones también disuaden la inversión, especialmente en las industrias de ensamble o montaje.

En muchos casos, una medida importante para superar los obstáculos a la competitividad comercial consiste en la promoción de "corredores" y acuerdos de tránsito bilaterales y regionales entre países en desarrollo sin litoral y países vecinos de tránsito. Los países costeros tienen gran interés en que se concierten esos acuerdos regionales o bilaterales por dos razones principales. En primer lugar, se han dado cuenta de que los regímenes de tránsito eficientes pueden ayudar a sus proveedores de servicios de transporte y puertos a generar negocios adicionales.

En segundo lugar, los países sin litoral pueden transformarse en importantes países de tránsito cuando los países costeros optan por tener intercambios comerciales terrestres con otros países de la región. La actividad comercial de los países vecinos puede reducir los costos de transporte internacional del país costero debido a las economías de escala, y esto puede mejorar su propia conectividad de transporte por que los volúmenes de tráfico adicionales ayudan a atraer servicios de transporte adicionales. No solamente los puertos bien establecidos, como Singapur o Amberes (Bélgica), han logrado generar beneficios económicos a partir del comercio de los países vecinos, sino que también los puertos de tránsito africanos como Maputo (Mozambique) y Djibouti (Djibouti) están ofreciendo importantes oportunidades comerciales y de empleo a sus poblaciones locales.

En el contexto de los procesos de integración regionales, los países en desarrollo sin litoral deberían tratar de aumentar sus conexiones terrestres en lugar de centrarse en su aislamiento. Las conexiones terrestres hacen que un país pueda ayudar a sus vecinos a realizar intercambios comerciales entre sí proporcionando servicios de infraestructura, transporte y logística para el comercio que transita a través de ese país. Por ejemplo, Afganistán está tratando de convertirse en una "plataforma" para el comercio entre el subcontinente indio y Asia central, el comercio entre la Federación de Rusia y China podría beneficiarse del tránsito a través de Mongolia, y la República Democrática

Popular Lao podría convertirse en un país de tránsito para el comercio entre Tailandia y China. Otro aspecto del desarrollo de las conexiones terrestres se refiere al comercio del propio país sin litoral que propicia esas conexiones. Si éste pudiera aumentar su comercio terrestre con países de la misma región, en lugar de depender de los puertos y los servicios de transporte marítimo, sus costos de comercio podrían en realidad ser inferiores a los de un país con conexiones marítimas. Por ejemplo, si Afganistán pudiera aumentar su comercio con Asia central u otros países vecinos, reduciría su dependencia del comercio que se realiza a través de los puertos de Karachi (Pakistán) y Bandar Abbas (República Islámica del Irán). En vista del crecimiento económico de Asia oriental, la República Democrática Popular Lao y Mongolia podrían tratar de aumentar su comercio con, por ejemplo,

China y Tailandia. Esa estrategia también podría ayudar a diversificar la estructura del comercio exterior del país sin litoral. La falta de acceso al mar, sumada a los cambios de las modalidades del comercio, constituye también una importante cuestión de política en las economías en transición, especialmente en algunos países de la CEI (recuadro 6.4).

Los intereses mutuos de los países en desarrollo sin litoral y los países de tránsito costeros parecen ser mayores de lo que suele suponerse, y la cooperación regional para facilitar el comercio y el transporte con frecuencia puede traducirse en situaciones en las que todos ganan, y ayudando no sólo a los países sin litoral sino también a los países costeros a generar ingresos adicionales y a reducir sus costos de transporte internacional.

B. Grandes proyectos regionales: ejemplos del sector energético

La cooperación para el abastecimiento de energía y agua es un elemento central de los esfuerzos de integración regionales de los países en desarrollo. Su importancia crece además debido al crecimiento más rápido de la producción en esos países en un momento en que los recursos energéticos mundiales son cada vez más escasos. La gestión de la energía requiere no sólo medidas para garantizar que los suministros energéticos puedan satisfacer la creciente demanda, sino también políticas innovadoras tendientes a aumentar la eficiencia energética y apoyar la exploración y uso de fuentes alternativas de energía. Para enfrentar este reto es necesario hacer nuevas e importantes inversiones en la producción de energía y el desarrollo de la infraestructura. La gran escala de esas inversiones, los largos períodos antes de que

La gran escala de las inversiones en el sector energético y sus largos períodos antes de que sean rentables, así como el interés mutuo en obtener suministros energéticos, han dado impulso a la cooperación regional.

sean rentables y un interés mutuo en obtener suministros energéticos han dado impulso a la cooperación transnacional y regional. En efecto, la cooperación constituyó un importante pilar de la integración

europea en los años cincuenta con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero y EURATOM (véase la sección C).

En África, se viene reconociendo cada vez más la importancia de una infraestructura energética regional sólida para el desarrollo industrial y, por consiguiente, para la diversificación económica y el cambio

estructural. La cooperación regional en la esfera de la energía también puede movilizar el apoyo externo necesario para financiar las enormes inversiones públicas necesarias para desarrollar la infraestructura energética. En la Comunidad Económica de los Estados

Recuadro 6.4

**FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y CUESTIONES DE TRANSPORTE
EN LA CEI Y ASIA CENTRAL**

La logística comercial tiene una importancia fundamental no sólo para los países en desarrollo que buscan una mayor interacción con otros países de la subregión y la economía mundial, sino también para muchas economías en transición, en particular en la CEI en donde muchos países no tienen litoral y las distancias son muy grandes, y en donde han aparecido nuevas modalidades comerciales tras la desaparición de la ex Unión Soviética. Según un informe del Banco Mundial, la situación es aún más difícil en algunos países de la CEI que han utilizado esporádicamente su ventaja geográfica para imponer unilateralmente limitaciones temporales a los contingentes de tránsito y trabas aduaneras adicionales, como la obligatoriedad de los convoyes aduaneros de alto costo, pólizas de seguro y pago de otros derechos, a menudo en contravención de los acuerdos aduaneros existentes entre ellos (Freinkman, Polyakov y Revenco, 2004: 50). Las actividades del Comité Aduanero de la CEI, cuyo objetivo es armonizar la documentación y los procedimientos aduaneros, proporcionar capacitación al personal de aduanas y prestar asistencia técnica, todavía no han dado los resultados esperados. Dado que los mecanismos bilaterales no han resultado eficaces para resolver los problemas de aduanas, se ha sugerido que la introducción de disciplinas internacionales mediante el fortalecimiento de las instituciones regionales podría constituir una mejor manera de respetar la no discriminación en los reglamentos de tránsito y transporte y revitalizar los acuerdos multilaterales existentes (Broadman, 2005: 45).

Los países que desde 2000 integran la Comunidad Económica de Eurasia^a (EvrAzES), cuyo objetivo es la creación de un mercado común, han comenzado a aplicar un acuerdo para eliminar toda restricción al tránsito por sus territorios de mercancías de los países miembros. Este acuerdo permitiría obtener muchos más beneficios en cuanto al comercio y el bienestar, dado que varios miembros de la EvrAzES dependen únicamente del transporte terrestre para sus exportaciones. Existe un margen considerable para una mayor cooperación en pro de la facilitación del comercio entre los miembros de la CEI, y la mejor -o la única- manera de abordar las cuestiones más apremiantes es poniendo en práctica distintas formas de cooperación regional, como la armonización de los procedimientos aduaneros, la facilitación del transporte y el tránsito internacionales y el fortalecimiento de las redes de abastecimiento de energía y de telecomunicaciones (Freinkman, Polyakov y Revenco, 2004: 51; CEPE, 2003: 181).

La facilitación del comercio y el transporte ha sido la principal esfera de cooperación regional en la Organización de Cooperación Económica (OCE) mucho antes de que se concertara en 2003 un acuerdo de comercio preferencial entre sus miembros^b. Todos esos países, que gracias a la cooperación están revitalizando viejos lazos históricos, están conectados por tierra, y varios de ellos son países sin litoral. Por consiguiente, las mejoras en los servicios de transporte terrestre y multimodal que conectan los puertos de los países costeros con los centros industriales de otras partes de la región son fundamentales para el desarrollo económico de toda la región. Las rutas comerciales tradicionales de los seis miembros de la CEI han sido por ferrocarril hacia la Federación de Rusia y a partir de ahí a Europa central, oriental y occidental, o a través de varias rutas menos utilizadas que atraviesan el mar Caspio y se dirigen a las repúblicas del Cáucaso de Armenia, Azerbaiyán y Georgia, vía la República Islámica del Irán o Turquía. Pero la evolución del comercio mundial en los últimos 15 años ha influido en las modalidades de comercio y transporte de la región de la OCE, lo que ha llevado al establecimiento de nuevas conexiones férreas entre las repúblicas de Asia central, China y la República Islámica del Irán, y la apertura de varios cruces fronterizos de carretera entre las repúblicas de Asia central y la República Islámica del Irán. Los países costeros pueden beneficiarse así de mejores conexiones de tránsito y transporte a la Federación de Rusia y China.

^a Belarús, Federación de Rusia, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán.

^b La organización fue creada en 1985 por la República Islámica del Irán, el Pakistán y Turquía, y se amplió en 1992 para incluir a seis miembros de la CEI de Asia central y el Cáucaso (Azerbaiyán, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán) y un miembro no perteneciente a la CEI, a saber el Afganistán. Los seis miembros de la CEI que pasaron a formar parte de la OCE en 1992 están revitalizando así viejos lazos históricos. Puede obtenerse información más detallada en CEPA-2004.

de África Occidental (CEDEAO), cuyos recursos energéticos (petróleo y gas) están concentrados en zonas costeras o mar adentro, se iniciaron en 2000 actividades de cooperación regional para el abastecimiento de energía con la presentación del proyecto West African Power Pool (WAPP). El proyecto, que se ejecutará en un período de 20 años, procura aumentar y estabilizar el suministro de energía regional y mejorar las conexiones entre las redes nacionales de electricidad. Hasta ahora la CEDEAO ha logrado obtener compromisos de fondos por valor de 350 millones de dólares de organizaciones internacionales, donantes e inversores privados. Además, prevé crear un fondo para financiar el acceso a los servicios energéticos de regiones alejadas y grupos sociales desfavorecidos como parte de sus esfuerzos para reducir la pobreza, de conformidad con los objetivos de desarrollo del Milenio (USEIA, 2006).

También en África occidental, Malí, Mauritania y Senegal están cooperando, en el marco de la Organización para el Desarrollo del río Senegal, en la construcción de una represa para la producción de electricidad y la creación de una red conexas de la transmisión de electricidad a las capitales de los tres países. Otro ejemplo de esa cooperación en África es la que tiene lugar entre Gambia, Guinea, Guinea-Bissau y el Senegal en el marco de la Organización para el Desarrollo del río Gambia. Se está diseñando un proyecto hidroeléctrico común en combinación con la integración regional de las redes de energía eléctrica en los cuatro países a fin de poner fin a los frecuentes cortes de energía y la fuerte dependencia de los productos de petróleo importados para la generación de electricidad (USEIA, 2006).

La gestión de los recursos hídricos en África meridional ofrece un buen ejemplo de una cooperación regional satisfactoria encaminada a favorecer el desarrollo agrícola e industrial y a cumplir los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM). En la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) todos los países miembros continentales comparten por lo menos una cuenca hídrica transfronteriza con otros países miembros; sólo Mozambique tiene en común nueve cuencas con sus vecinos. Existen también importantes desequilibrios entre la disponibilidad y el consu-

mo de agua entre sus miembros; por ejemplo, sólo Sudáfrica representa más del 80% del consumo regional de agua, pero sólo posee el 10% de los recursos hídricos de la región. La SADC ha hecho grandes progresos para corregir esos desequilibrios (BAFD, 2004) y es la única instancia de cooperación regional en África con un protocolo sobre cuestiones hídricas que proporciona un marco para armonizar las leyes y políticas hídricas nacionales (CEPA, 2004; CEPA, 2006). De conformidad con su Plan de Acción regional estratégico para el desarrollo y ordenación integrados de los recursos hídricos, se están ejecutando 31 proyectos regionales gracias al importante apoyo financiero recibido de países desarrollados (BAFD, 2004; CEPA, 2004).

En Asia, la cooperación regional formal en el sector energético prestada por la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) ha sido más concreta y de mayor alcance que en otras regiones en desarrollo. A mediados de los años ochenta, los miembros concertaron dos acuerdos: el Acuerdo sobre cooperación en materia de energía y el Acuerdo sobre la seguridad del petróleo. La coordinación de las políticas energéticas nacionales ha ayudado a fortalecer no sólo la infraestructura energética de los Estados miembros sino también sus posiciones en las negociaciones y diferencias sobre cuestiones en materia de energía con otros países de la región (South Centre, 2007: 22). El Centro para la Energía de la ASEAN, creado en 1999, hace las veces de catalizador para el crecimiento y el desarrollo en los

Estados miembros mediante el apoyo prestado a actividades conjuntas para la cooperación regional en el sector energético. El Centro procura coordinar las estrategias energéticas dentro de la ASEAN proporcionando información y conocimientos pertinentes sobre los adelantos tecnológicos en relación con la eficiencia y

conservación de la energía. Vigila el Plan de Acción para la cooperación en materia de energía de la ASEAN, centrado en la creación de una red eléctrica de la ASEAN y un gasoducto trans-ASEAN para facilitar el comercio intrarregional de energía³. Estos proyectos pueden mejorar la eficiencia de la producción y distribución de energía a nivel regional. La red eléctrica de la ASEAN permitiría el suministro de electricidad más barata proveniente de países con

La gestión de los recursos hídricos en África meridional constituye un importante ejemplo de cooperación regional satisfactoria que tiende hacia el logro de los ODM.

mejor dotación de recursos y capacidades de generación de electricidad a países vecinos de rápida industrialización con una alta demanda de electricidad (Atchatavivan, 2006).

Una característica innovadora y orientada al futuro de la cooperación de la ASEAN en la esfera de la energía es la promoción de alternativas a las fuentes convencionales de energía, en particular, las fuentes renovables a nivel regional. Hasta ahora no se ha avanzado mucho en esa dirección, pero sin duda se trata de una esfera de cooperación regional muy prometedora para el futuro porque, tarde o temprano, los países inevitablemente deberán iniciar el desarrollo de la energía sostenible. Además, los países en desarrollo tienen un enorme potencial para producir energía solar y eólica, así como la proveniente de la producción agrícola, debido a las condiciones geográficas y climáticas favorables en la mayoría de las regiones en desarrollo⁴. En cuanto a la cooperación regional orientada a las fuentes de energía nuevas, y en particular renovables, la UE es probablemente la región más adelantada. Por ejemplo, la UE puso en marcha en fecha reciente un ambicioso programa de apoyo a la producción y usos de energías alternativas, incluidos los biocombustibles (véase el recuadro 6.5).

América Latina ha sido tal vez la región en desarrollo más activa en la promoción de soluciones regionales al problema energético. Pueden mencionarse, por ejemplo, los proyectos para la generación de energía eléctrica y la creación de interconexiones transfronterizas y regionales de la red eléctrica, el mejoramiento del transporte regional del gas mediante gasoductos que conectan varios países, los acuerdos para la explotación conjunta de recursos petrolíferos y gasíferos, los planes de financiación innovadores y el acceso preferencial a la producción petrolera regional.

Un importante paso inicial fue la construcción en los años setenta y ochenta de las centrales hidroeléctricas binacionales del Brasil y el Paraguay (Itaipú), la Argentina y el Uruguay (Salto Grande) y la Argentina y el Paraguay (Yacyretá) para la generación conjunta de electricidad. Estos proyectos con-

juntos también crearon una red eléctrica entre esos países que permite el comercio de la electricidad, en particular, del Paraguay al Brasil y la Argentina. Estos proyectos fueron el resultado de iniciativas estatales que formaron parte de las estrategias de desarrollo industrial que se extendieron en América Latina hasta comienzos de los años ochenta. Se tomaron otras iniciativas para crear redes energéticas entre distintos países en el marco de acuerdos regionales, como el Mercado Común Centroamericano y el Pacto Andino (conocido ahora con el nombre de Comunidad Andina de Naciones).

Desde comienzos de los años ochenta, los principales exportadores de petróleo de América Latina han cooperado en el abastecimiento de petróleo a los países de la región que dependen de las importaciones de petróleo, a quienes se les ha ofrecido arreglos financieros especiales. Después de la segunda crisis del petróleo en 1979, México y Venezuela aceptaron suministrar 160.000 barriles diarios a 11 países de América Central y del Caribe⁵ y ofrecieron arreglos financieros especiales para el pago de entre el 20 y el 25% del total

de la factura. Desde entonces ese acuerdo se viene prorrogando año tras año. En fecha más reciente, la iniciativa Petroamérica (recuadro 6.6) patrocinada por Venezuela también ha adoptado esta forma de cooperación regional.

Otro enfoque regional de la producción y gestión de la energía es el que se adoptó en la Iniciativa Energética Hemisférica (IEH) con la participación de los Estados Unidos, que reflejaba las reformas de política ortodoxa de los años noventa⁶. Esta iniciativa estaba orientada a la privatización de las empresas proveedoras de energía estatales y la amplia desregulación del sector, en particular su apertura a inversores privados y extranjeros, la liberalización del precio de la energía y el suministro de incentivos fiscales adicionales a inversores extranjeros⁷. Sin embargo, desde 2001, la IEH ha perdido gran parte de su dinamismo⁸, y las políticas energéticas están siendo revisadas en varios países sudamericanos, en particular en relación con el papel del Estado en la producción y distribución de energía (Ruiz-Caro, 2006: 78).

Tras las reformas de política ortodoxa introducidas en los años noventa, en varios países latinoamericanos se están reexaminando nuevamente las políticas energéticas, en particular con relación con el papel del Estado en la producción y distribución de energía.

Si bien no ha sido formalmente abandonada, la IEH ha sido sustituida en gran medida por varias iniciativas regionales Sur-Sur. Las más amplias son la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Suramericana (IIRSA) de 2000, y el Plan Puebla Panamá (PPP) de 2001. Este último abarca los países del istmo de América Central⁹ y los Estados del Sur de México.

Ambas iniciativas reciben el apoyo de bancos de desarrollo multilaterales y regionales¹⁰. El IIRSA ha conformado una cartera de proyectos de infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones correspondientes a diez "ejes de integración y desarrollo"¹¹ y ha definido 335 proyectos específicos que requieren una inversión total de 37.500 millones de dólares (IIRSA, 2006). Además, los 12 países sudamericanos¹² crearon en abril de 2007 el Consejo Energético de Sudamérica para desarrollar una estrategia energética continental, un plan de acción y un tratado energético para Sudamérica. En el marco del PPP se examinaron casi 100 proyectos por valor de 8.000 millones de dólares en las esferas de la energía, el transporte, las comunicaciones y el turismo, y 6 de ellos fueron finalizados a comienzos de 2007.

Algunos países centroamericanos están ejecutando el proyecto SIEPAC (un sistema para establecer interconexiones eléctricas entre ellos) que cuenta con dos pilares: la interconexión regional física de los sistemas energéticos nacionales y la creación de un marco jurídico y reglamentario común para promover la integración del mercado regional de la electricidad. Entre los progresos alcanzados hasta la fecha gracias a la creación de una red eléctrica regional están el intercambio de electricidad, la reducción del racionamiento y el mejoramiento de la eficiencia en la producción de electricidad (Ruiz-Caro, 2006: 60 a 62). Si se sigue desarrollando el sistema eléctrico de América Central se podrán lograr economías de escala en la generación de electricidad.

En 2002, la Comunidad Andina de Naciones adoptó un marco jurídico para armonizar las políticas y reglamentos relativos al mercado de la electricidad, fortalecer la competencia, impedir las prácticas discriminatorias y liberalizar el comercio de electricidad¹³. Ya están en funcionamiento las interconexiones eléctricas entre Colombia y Ecuador, y entre Colombia y Venezuela, y pronto se establecerán las interconexiones entre el Perú y el Ecuador. Asimismo, varias redes conectan los sistemas de electricidad de los países del Cono Sur¹⁴.

Ha habido una importante inversión en la construcción de gasoductos en América del Sur, lo que ha estimulado el comercio del gas entre los países de la región. Además están previstos o ha comenzado la ejecución de varios proyectos de ampliación de la red regional de gasoductos¹⁵. Existe un gran potencial en esta esfera, puesto que algunos países, en particular Bolivia y Venezuela, están en condiciones de explotar las reservas de gas en cantidades superiores a sus propias necesidades, lo que podría satisfacer el rápido crecimiento de la demanda de gas de otros países, como la Argentina, el Brasil y Chile. Estos proyectos podrían integrarse en el proyecto más amplio del Gran Gasoducto del Sur que proporcionaría una solución a largo plazo al suministro de energía en la región conectando las reservas de gas de Venezuela con importantes destinos en la Argentina y el Brasil. También podría beneficiar a Bolivia como proveedor de gas, y al Paraguay y al Uruguay como consumidores (Campodónico, 2007: 76; Ruiz-Caro, 2006: 44 y 45). Aunque este proyecto es sumamente ambicioso y no se sabe a ciencia cierta si podrá concretarse tal como se ha previsto, su existencia indica un renovado interés en las alternativas regionales en materia de política energética. Un ejemplo es la decisión de Bolivia de abandonar un proyecto de 6.000 millones de dólares para exportar gas a América del Norte y en su lugar ampliar las exportaciones de ese país a países vecinos¹⁶.

En el contexto de la cooperación energética regional en América Latina, el sector público está asumiendo un papel cada vez más importante en el sector del petróleo y el gas natural. Muchos contratos firmados directamente entre los gobiernos o empresas públicas están dando lugar a la creación de empresas mixtas en ese sector, a condiciones favorables de financiación y también a la creación de oportunidades comerciales entre los países puesto que Venezuela ha aceptado que el pago por sus exportaciones de petróleo se haga en la forma de bienes y servicios¹⁷. Otro paso hacia una mayor integración económica relacionada con el sector del petróleo y el gas natural fue el que acaban de dar los asociados en la iniciativa Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) en cuyo marco se llegó a un acuerdo en abril de 2007 para crear empresas mixtas entre las empresas nacionales de energía de Bolivia, Cuba, Haití, Nicaragua y Venezuela para realizar proyectos en esferas como la exploración y explotación de yacimientos de petróleo y gas, la construcción o modernización de refinerías y la construcción de centrales eléctricas¹⁸.

Recuadro 6.5

**COOPERACIÓN REGIONAL PARA LA PROMOCIÓN
DE LOS BIOCOMBUSTIBLES EN LA UE**

En Europa occidental, la cooperación regional en el sector energético tiene una larga tradición que data de 1952, año en que se creó la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) que durante 40 años constituyó un importante instrumento de la política industrial europea (véase la sección C). En 2001 la Comisión Europea puso en marcha una iniciativa de política energética para promover el uso y la producción de biocombustibles para el transporte, a fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y el impacto del transporte en el medio ambiente. Esta iniciativa abarca objetivos relacionados con la seguridad energética, la innovación tecnológica y la diversificación agrícola. El programa aplica un "enfoque de mercado regulado", según el cual la intervención estatal procura contribuir al logro de los resultados deseados en el mercado. Se fijaron metas iniciales no obligatorias correspondientes a la parte de los biocombustibles en el total del consumo de combustibles: un 2%, que debía cumplirse en diciembre de 2005, y un 5,75%, que debía alcanzarse en diciembre de 2010, en comparación con el 0,6% en 2002. El 50% del suministro total debe producirse en la UE^a. Como la parte que realmente se alcanzó en 2005 fue sólo de 1,4%, la Comisión Europea (CE) reconoció que probablemente no se alcanzaría la meta en 2010 y propuso establecer una meta obligatoria del 10% de biocombustibles en la composición de los combustibles para vehículos en 2020^b.

La CE también ha elaborado leyes sobre el trato fiscal privilegiado para el consumo de energía proveniente de fuentes alternativas^c, incluida la biomasa o los desechos, mientras que un tercer elemento de la política de biocombustibles de la CE se refiere a la calidad del combustible^d. Por el lado de la oferta, la CE apoya la producción de biocombustibles mediante un programa especial de asistencia destinada a los cultivos energéticos producidos en tierras no reservadas, con arreglo al cual los cultivos energéticos pueden recibir una subvención de 45 euros por hectárea. Actualmente, los biocombustibles producidos localmente en la UE no son competitivos en función de su costo, principalmente debido a los altos precios de las materias primas locales. Pese a la reciente reforma del sector del azúcar, se prevé que los precios de ese producto básico en la UE seguirán siendo muy superiores a los del mercado internacional, lo que significa que el azúcar seguirá siendo una materia prima cara^e. Los precios del biodiesel producido en la UE se ubican aproximadamente en el mismo nivel que el precio del petróleo a 72 dólares por barril, mientras que el bioetanol producido en la UE es competitivo cuando el precio del petróleo es de alrededor 107 dólares por barril. Por consiguiente, si bien el biodiesel ya es competitivo frente al petróleo, aunque no necesariamente con el biodiesel importado, el bioetanol está todavía lejos de serlo. Por consiguiente, la competitividad de los biocombustibles producidos en la UE dependerá de las subvenciones y, en el caso del bioetanol, también de los aranceles de importación. Sin embargo, la posible disminución de los costos de producción puede cambiar la situación en los próximos años.

^a Directiva 2003/30/EC del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de mayo de 2003, relativa al fomento del uso de biocarburantes u otros combustibles renovables en el transporte (*Diario Oficial* L 123 de 17 de mayo de 2003: 42 a 46).

^b Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Una política energética para toda Europa, COM (2007) final, 10 de enero de 2007.

^c Directiva 2003/96/EC, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (*Diario Oficial* L 283 de 31 de octubre de 2003: 51 a 70).

^d Directiva 98/70/EC del Consejo, de 13 de octubre de 1998, relativa a la calidad de la gasolina y de los combustibles diesel (*Diario Oficial* L 350 de 28 de diciembre de 1998), modificada por la directiva 2003/17/EC de 3 de marzo de 2003 (*Diario Oficial* L 76 de 22 de marzo de 2003).

^e En febrero de 2006, la CE adoptó una importante reforma orientada a reducir considerablemente la protección de su sector del azúcar. Para un análisis del impacto de esta reforma en los mercados de los biocombustibles véase Schnepf, 2006.

Recuadro 6.6**PROYECTO PETROAMÉRICA**

El proyecto Petroamérica puesto en marcha por Venezuela, el principal país exportador de América del Sur, comprende tres iniciativas: Petrocaribe, Petrosur y Petroandina.

El acuerdo Petrocaribe^a, firmado en julio de 2005 por los Jefes de Estado de Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Jamaica, la República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Saint Kitts y Nevis, Suriname y Venezuela, garantiza el suministro de petróleo venezolano a los otros signatarios bajo condiciones financieras especiales. Un porcentaje variable de la factura del petróleo, que aumenta con el precio por barril, es financiada en condiciones favorables por Venezuela, y también puede saldarse parcialmente con el pago en bienes y servicios. El acuerdo también procura reducir los costos de intermediación, favoreciendo de esa manera el comercio directo entre organismos estatales.

La iniciativa Petrosur establece un marco para una serie de acuerdos bilaterales firmados desde 2005 por Venezuela con la Argentina, Bolivia, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay. Su propósito es fomentar la cooperación y los emprendimientos conjuntos entre las empresas públicas de petróleo y gas natural de esos países para la exploración, explotación y distribución (con la Argentina, Bolivia y el Brasil), la construcción conjunta de una refinería (con el Brasil) y dos plantas de separación de líquidos del gas (con Bolivia). Análogamente a Petrocaribe, los acuerdos también prevén el suministro de petróleo venezolano en condiciones financieras favorables (incluida la financiación a largo plazo de una parte de la factura a tipos de interés bajos) y permiten concertar acuerdos de trueque^b.

La iniciativa Petroandina de julio de 2005 procura servir de plataforma para las asociaciones estratégicas de las empresas petroleras públicas de los países de la Comunidad Andina. Aunque esta propuesta ha tenido una recepción menos favorable que la de las otras dos iniciativas de Petroamérica, se ha convenido en estudiar esta iniciativa en el contexto de la integración sudamericana y los acuerdos bilaterales existentes.

^a El texto del acuerdo figura en: www.petroleumworldtt.com/storytt05071002.htm.

^b Para más detalles véase Ruiz-Caro, 2006: 30 a 39; y el sitio web Petróleos de Venezuela S.A.: en www.pdvsa.com.

En la mayoría de los países en desarrollo hasta ahora no se está prestando una atención prioritaria a las cuestiones relacionadas con la eficiencia energética y las fuentes renovables de energía. Sin embargo, esas cuestiones serán inevitables en el futuro no muy lejano. Por consiguiente, la intención expresada en ASEAN 2020 de "promover la cooperación en la eficiencia y la conservación de la energía, así como en el desarrollo de fuentes nuevas y renovables de energía" (AMEM, 2004) merece una mayor atención

por parte de las autoridades de los países en desarrollo en general. Dada la fuerte dimensión regional de muchos proyectos energéticos y la importante labor de investigación e innovación que ello supone, el fortalecimiento de la seguridad energética gracias a la cooperación regional destinada a identificar y aplicar medidas de diversificación acelerada de las fuentes de energía y desarrollo de energía sostenible podría convertirse en un factor determinante del crecimiento a largo plazo.

C. Política industrial regional: problemas y experiencia europea

El establecimiento de políticas regionales que favorezcan el proceso de desarrollo industrial exige algo más que una simple ampliación de las políticas industriales nacionales. Los procesos de integración regional plantean varios problemas de política industrial que van más allá de las controversias generales, bien conocidas, relativas a la justificación y las condiciones previas para la adopción de políticas industriales eficientes (*TDR 2006*, caps. V y VI). En particular, se plantean cuestiones institucionales relacionadas con la búsqueda de consensos y la coordinación de políticas entre países que adoptan a menudo enfoques muy distintos de la política económica. También se plantean problemas sobre el modo de ayudar a recuperar su retraso económico a los países relativamente más pobres que tratan de integrarse, sin que ello repercuta negativamente en la actividad económica y el nivel de ingresos de sus interlocutores relativamente más ricos.

Excepto en el sector energético, las experiencias de cooperación regional formal en el ámbito de la política industrial se han limitado a Europa occidental desde principios de los años cincuenta. Los países en desarrollo han ido cobrando cada vez más conciencia de la importancia de establecer distintas formas de política industrial a nivel regional, pero se han adoptado pocas medidas concretas en esa dirección. En África, el nuevo acuerdo de la UAAM de 2002 propugna el establecimiento de una política industrial común y la cooperación en la política agrícola y en la política de competencia. En Asia, los miembros de la ASEAN han tratado en varias ocasiones de formular una política industrial común y de adoptar acuerdos para la elaboración de proyectos industriales conjuntos y complementarios a gran escala. Esa organización también ha tratado de establecer vínculos de producción y de comercio entre los Estados miembros para apoyar las políticas nacionales de sustitución de las importaciones median-

te la cooperación regional¹⁹. La Visión 2020 de la ASEAN hace referencia, aunque en términos muy generales, a una política industrial regional como instrumento para el establecimiento de un mercado común de la ASEAN, a fin de reforzar la posición de esa organización en la cadena mundial de producción y distribución y aumentar su participación en los mercados internacionales. Sin embargo, hasta el momento no se han tomado medidas concretas (South Centre, 2007: 58).

La experiencia de Europa occidental lleva a pensar que, a medida que avanza el proceso de integración, es necesario establecer alguna forma de política industrial, en particular la armonización de las normas industriales nacionales y de la política de competencia. Si bien la mayoría de los instrumentos de política que influyen directamente en el nivel y las características de la inversión industrial, sobre todo cuando incluyen incentivos fiscales, son más fáciles de utilizar en el ámbito nacional, se necesitarán una coordinación y una armonización mayores de esas políticas para evitar distorsiones no deseadas en la actividad económica de los Estados miembros. Además, las instituciones regionales pueden añadir nuevas dimensiones a la política industrial, ya que pueden hacer posible la preparación y la ejecución de proyectos que excedan de los recursos de que dispone un solo país pero que pueden ser viables si varios países mancomunan sus recursos.

La política industrial europea puede dividirse en líneas generales en cuatro fases. La sucesión de esas fases muestra de qué modo los objetivos e instrumentos cambiantes de la política industrial han evolucionado con la posición del grupo regional en la división internacional del trabajo y han ayudado a determinar los principales actores que participan en la aplicación de esa política. La primera fase, que precedió a la creación de la Comunidad Económica

Europea (CEE) por el Tratado de Roma de 1957, finalizó a mediados de los años setenta, cuando Europa occidental avanzó considerablemente en su rápida recuperación de la productividad con respecto a los Estados Unidos. La segunda fase, en la que la política industrial fue más defensiva, se inició a mediados de los años setenta y finalizó con el Acta Única Europea de 1987. La tercera fase se asocia a la reorientación de la política industrial mediante esa Acta y continúa hasta la ampliación de la UE en 2004, que marca el inicio de la cuarta fase.

La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) fueron las dos primeras instituciones europeas que, además de sentar las bases para la liberalización del comercio sectorial, crearon un marco para la política industrial en sentido amplio. La creación de la CECA en 1952 por Alemania, Francia, Italia y los países del Benelux supuso una transferencia limitada de soberanía a un órgano supranacional incluso antes del establecimiento de la CEE. De ese modo quedaron satisfechos los intereses geopolíticos de los Estados Unidos de integrar a Alemania en el bloque occidental en pie de igualdad con otros países de Europa occidental. La creación de la CECA respondió también al interés de algunos de esos países en evitar el exceso de capacidad en las industrias del carbón y del acero, muy intensivas en capital, mediante la coordinación de la inversión y de la comercialización (Foreman-Peck and Federico, 1999: 44). La CECA permitió poner en común los recursos de carbón y de acero de los Estados miembros, recursos que eran sectores clave en sus estructuras de producción. Una Alta Autoridad, que podía adoptar decisiones vinculantes por mayoría de votos, controlaba la producción de esas industrias en todos los Estados miembros, la inversión en ellas y las fusiones y acuerdos entre empresas; también supervisaba las subvenciones concedidas por los gobiernos nacionales a esas industrias²⁰. En este marco normativo se liberalizó por completo el comercio intrarregional

Los países en desarrollo han cobrado conciencia, cada vez más, de la importancia de establecer diferentes formas de política industrial a nivel regional, pero han adoptado pocas medidas concretas en esa dirección.

del carbón, del mineral de hierro, de los metales de chatarra y del acero. Si bien ese comercio se duplicó en los cuatro años siguientes a 1953, el principal logro de la CECA fue probablemente de carácter político, "habida cuenta de las controversias que

sobre esos recursos... habían perturbado anteriormente las relaciones internacionales" (Foreman-Peck and Federico, 1999: 439). De hecho, dado que el acero había desempeñado un importante papel en la producción de armas durante la segunda guerra mundial, uno de los principales objetivos del Tratado CECA fue fomentar la confianza mediante la cooperación entre

los Estados europeos para evitar que surgieran nuevos conflictos.

Otros dos proyectos de cooperación regional temprana que marcan el inicio de una política tecnológica europea fueron la Organización Europea de Investigaciones Nucleares (más conocida como CERN, siglas de Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire), creada en 1954, y la EURATOM en 1957. El CERN fue creado por 12 países como laboratorio para el estudio de la física de las partículas de

alta energía que actuaría como organización puramente científica en una esfera que exigía complejas y costosas instalaciones de experimentación que ningún Estado podía pagar por sí solo. Pronto se convirtió en el centro de una red científica y tecnológica para sus 20 Estados miembros, así como

para los numerosos países no europeos que también participan en sus actividades de investigación. Con el tiempo, la institución ha realizado descubrimientos fundamentales y ha demostrado su capacidad para promover la cooperación internacional y el enriquecimiento mutuo entre las comunidades científicas nacionales. Ha hecho descubrimientos trascendentales, como la World Wide Web, que ha tenido repercusiones económicas importantes, aunque imprevistas.

El principal objetivo de la EURATOM, que en 1957 reunió a los seis miembros que habían cons-

Las instituciones regionales permiten preparar y ejecutar proyectos que exceden de la capacidad de un solo país pero pueden ser viables si varios países mancomunan sus recursos.

tituido la CECA unos años atrás y la CEE ese mismo año, era promover el uso de la energía atómica para cubrir las necesidades energéticas previstas para el desarrollo industrial europeo. En aquel momento, se consideraba que la energía eléctrica procedente de la fisión nuclear era una fuente energética barata para el futuro, y la industria nuclear requería mayor capacidad técnica para que ese sector avanzara. Por lo tanto, la EURATOM permitió no sólo establecer un mercado común de equipo y material nuclear para usos pacíficos, sino también mancomunar los conocimientos de los expertos regionales e instituir la colaboración para la investigación y el desarrollo de la energía nuclear, que se consideraba la clave para solucionar los problemas energéticos futuros de sus miembros. Aunque la EURATOM fue un ejemplo de cooperación regional en ámbitos de desarrollo industrial que rebasaban las capacidades financieras y científicas de los diferentes Estados miembros, sus repercusiones fueron limitadas. Esto se debió sobre todo a los cambios de las tendencias del mercado energético y a la creciente sensibilización sobre los riesgos tecnológicos y de seguridad y sobre el posible impacto medioambiental, factores que anteriormente se habían subestimado o ignorado. En los últimos años, esta institución se ha centrado principalmente en iniciativas regionales para la gestión de los desechos nucleares y en normas de seguridad nuclear. En conjunto, los logros de la EURATOM en la promoción del avance tecnológico han sido limitados, lo que puede deberse, al menos en parte, a la escasez de las consultas realizadas y de los vínculos establecidos con la industria y con los actores sociales (Stajano, 1999). No obstante, la EURATOM ha contribuido considerablemente a la gestión de los desechos radioactivos y de su evacuación, problema común a todos los países de la UE. Además, el Tratado constitutivo de la EURATOM adoptó disposiciones sobre los programas de investigación que se aplicarían posteriormente en el marco de la CEE²¹.

Esos mismos seis Estados miembros, cuando fundaron la CEE en 1957, no sólo se beneficiaron de un período de fomento de la confianza gracias a instituciones como la CECA, sino que también pudieron aprovechar la experiencia de esa organización en el ámbito de la cooperación regional y de la crea-

ción de instituciones. Así pues, el Tratado CECA (vigente desde julio de 1952 hasta julio de 2002) sirvió de base para la creación de la CEE y preparó el camino para la integración económica. Cuando se fundó en 1957, la CEE se benefició de un período de fomento de la confianza en el marco de la CECA y pudo aprovechar la experiencia de ésta en el ámbito de la cooperación regional y de la creación de instituciones.

El Tratado de Roma no mencionaba explícitamente la política industrial. No obstante, abrazaba la idea de que la apertura mutua de los mercados y la consiguiente libre circulación de las mercancías, de los servicios y de los factores de producción contribuirían a la reestructuración industrial. El resultado de este enfoque fue el mantenimiento *de facto* de políticas industriales nacionales destinadas a acelerar todo lo posible el aumento de la productividad. Las empresas estatales, que se beneficiaban a menudo de un trato preferencial en la contratación pública y de una generosa ayuda estatal, fueron los elementos clave de la estrategia en materia de política industrial durante esta fase. Esas empresas se habían creado en la mayoría de los países de Europa occidental, durante la segunda guerra mundial o en el período de reconstrucción posterior, en una oleada de nacionalizaciones de sectores importantes de la industria, especialmente aquéllos que parecían tener características de monopolio natural, por ejemplo la electricidad, el gas y el carbón, y de ciertos sectores industriales clave, como las industrias del acero y del automóvil. Las empresas estatales desempeñaron también un importante papel en los nuevos sectores de alta tecnología e importancia estratégica como la energía nuclear, la informática y la industria aeroespacial.

Las empresas transnacionales creadas entre empresas estatales empezaron en la industria aeroespacial, sobre todo entre países vecinos, debido a los enormes costos fijos que exigía el desarrollo de productos en ese sector. El ejemplo más conocido de ese tipo de empresas es Airbus, consorcio de industrias aeroespaciales de Alemania, España, Francia y el Reino Unido, creado en 1970. Airbus es también un ejemplo de política industrial común con repercusiones positivas en cuanto a avance tecnológico,

Cuando se fundó en 1957, la CEE se benefició de un período de fomento de la confianza en el marco de la CECA y pudo aprovechar la experiencia de ésta en el ámbito de la cooperación regional y de la creación de instituciones.

modernización industrial y creación de empleo (Neven and Seabright, 1995: 57). Con todo, hay también ejemplos de operaciones transnacionales que fueron fracasos comerciales, como el proyecto aeroespacial Concorde.

Las empresas transnacionales en las que participan grandes empresas nacionales han tenido que hacer frente por lo general a considerables problemas para ponerse de acuerdo sobre las especificaciones de los productos, la ubicación de la producción y el control de los costos. Además, esos proyectos comunes se han considerado a menudo como un medio de reforzar la capacidad de la industria nacional, generalmente mediante vínculos con otros sectores y la difusión de tecnología y de conocimientos especializados. En consecuencia, los diferentes países han tratado de obtener de cada programa el equivalente de su contribución, sin tener debidamente en cuenta los intereses y beneficios comunes. Esto ha llevado muchas a que haya duplicaciones y a que los costos de producción sean innecesariamente elevados (Foreman-Peck and Federico, 1999: 443).

La segunda fase de la política industrial europea se sitúa entre mediados de los años setenta, final de la época dorada caracterizada por el fuerte impulso dado al crecimiento por la reconstrucción durante la posguerra, y el Acta Única Europea de 1987. El objetivo global de la política industrial en esa fase, de carácter defensivo, fue detener la desindustrialización y la desaceleración generalizada de la productividad. Las consideraciones nacionales siguieron desempeñando un papel importante. La política industrial regional durante esa fase pretendía aminorar las presiones para el ajuste que se reflejaban principalmente en el exceso incipiente de capacidad industrial y en el aumento del desempleo a causa de la recesión provocada por la primera crisis del petróleo y por el avance de las economías del Asia oriental en industrias como el acero, los astilleros, los textiles y el vestido.

Las medidas de política industrial adoptaron por lo general dos formas. Se concedió a las empresas ayuda estatal, con arreglo a las reglamentaciones de la CE, para que pudieran reorganizar sus actividades y ser más eficientes mediante la inversión en

nueva maquinaria. Se permitió a los grupos de empresas formar cárteles de crisis para encauzar la reducción del exceso de capacidad y dirigir el reparto del mercado en función de cupos históricos. En esos casos, se prestaba a veces ayuda oficial para desmantelar las instalaciones obsoletas. Estas medidas que afectaban a la actividad industrial de la Comunidad se combinaron con medidas de política comercial selectiva frente a terceros países. Ejemplos de tales medidas comerciales de protección son los acuerdos bilaterales de limitación del comercio mediante las denominadas "limitaciones voluntarias de las exportaciones", concertados con el Japón en el sector del automóvil, y el Acuerdo Multifibras negociado bajo los auspicios del GATT en 1973, que impuso contingentes cuantitativos a los textiles y las prendas de vestir objeto de comercio. Esas políticas, que se centraban en las industrias en declive y no apoyaban a las industrias dinámicas (como los servicios financieros, la informática, las telecomunicaciones y los semiconductores), en las que el Japón y los Estados Unidos estaban avanzando rápidamente, fueron frecuentemente criticadas por bloquear el cambio estructural, que con el tiempo sería inevitable, y conducir de ese modo a la "eurosclerosis".

La tercera fase se asocia a la intensificación de la integración económica y marca la vuelta a una política industrial más ofensiva concebida horizontalmente (es decir, sin dirigirse explícitamente a sectores específicos). El Acta Única Europea, que revisó el Tratado de Roma y entró en vigor en 1987, esbozó la transición de una unión aduanera a una unión económica y monetaria. Este proceso implica la ruptura del nexo entre las industrias nacionales y los Estados nación. La intensificación de la integración económica regional tiene una dimensión política intrínseca, ya que las relaciones y los intereses económicos, así como la concepción y la aplicación de instrumentos para acelerar el proceso de ajuste industrial y empresarial a un mercado ampliado, deben redefinirse en un contexto que excede de la esfera de influencia de los distintos gobiernos.

La estrategia inicial de reestructuración industrial en el marco de este proceso se basaba en la convicción de que: i) la creación de un mercado

Aunque algunos proyectos de política industrial común fueron fracasos comerciales, otros como Airbus, tuvieron repercusiones positivas en cuanto a avance tecnológico, modernización industrial y creación de empleo.

"interno" más amplio (para 1993) garantizaría la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capital, lo que haría que mejorase la eficiencia gracias al aumento de las economías de escala, y ii) la reducción de las formalidades aduaneras y las normas no obligatorias comunes harían que aumentase la eficacia del comercio transfronterizo y estimularían más la eficiencia económica. Uno de los resultados de esta estrategia fue una oleada de fusiones y adquisiciones empresariales en toda Europa. Los gobiernos nacionales siguieron concediendo ayuda estatal, aunque dirigida ahora hacia filiales de determinadas empresas transnacionales (ETN), en particular las dedicadas a la producción de chips informáticos o de vehículos de motor. Esto provocó una competencia entre los países por ofrecer condiciones más favorables a las ETN.

Como consecuencia de esta estrategia industrial, pasó a ocupar un lugar destacado la política conjunta en materia de competencia. Es difícil dirigir la liberalización y la integración económicas si no existen políticas coordinadas en materia de competencia, ya que los distintos países pueden verse tentados a adoptar políticas de competencia menos rigurosas, permitiendo así que surjan monopolios en sus mercados nacionales a fin de atraer una parte más grande de sectores industriales particulares del mercado regional. También se necesitan políticas comunes o coordinadas en materia de competencia para regular el poder de mercado y evitar que las tendencias monopolísticas distorsionen el proceso de integración de los mercados.

Pronto se reconoció que la liberalización del comercio podía hacer que mejorase la eficiencia en la asignación de los recursos y que aumentase el crecimiento a corto plazo, pero también que para que la economía fuera más dinámica a largo plazo había que estimular directamente la inversión y la innovación. En consecuencia, la estrategia inicial de reestructuración dio paso a una fase más activa. El Tratado de Maastricht de 1992, por el que se creó la Unión Europea, instó a los Estados miembros a que

coordinaran sus políticas industriales. Lo que es más importante, facultó por primera vez a una institución paneuropea, la Comisión de las Comunidades Europeas, órgano ejecutivo de la Unión Europea, para que formulase la política industrial. Las políticas industriales se esbozaron en un Libro blanco de la CE (EC, 1993) en el que se afirmó que era necesario mejorar la competitividad de los sectores industria-

les de la UE para aumentar el empleo y acortar las distancias en materia de productividad con los Estados Unidos. Esa brecha se estaba acentuando de nuevo tras una fase de recuperación registrada entre principios de los años cincuenta y mediados de los setenta. La nueva

perspectiva implicó también una reorientación hacia políticas sectoriales específicas. Pero, mientras que las anteriores políticas sectoriales se habían centrado en sectores industriales existentes de gran importancia desde los puntos de vista estratégico y del empleo, como las industrias automovilística y aeronáutica, ahora abordaban las capacidades de creación y aplicación de industrias innovadoras que podían influir en el desarrollo de otros sectores. Así pues, ese enfoque, aunque en principio preconizaba políticas industriales horizontales, incluía un componente relativo a sectores específicos al hacer objeto de un trato particular a los sectores de la biotecnología y de la tecnología de la información y al sector audiovisual.

No obstante, el papel de las CE en la financiación de la política tecnológica sigue siendo marginal. En la década de los noventa, el 16% de la investigación y el desarrollo llevados a cabo en los Estados miembros de la UE se realizaba mediante cooperación transfronteriza,

y el 5% estaba bajo el control directo de las CE. Sin embargo, esos gastos fueron decisivos para definir una política tecnológica e industrial en toda la UE. Según un observador, la financiación de las CE y los recursos financieros invertidos por la industria europea en programas tecnológicos con participación en la financiación de los gastos tuvieron considerables repercusiones en el crecimiento y la competitividad de la industria europea y en la cohesión en la UE (Stajano, 1999).

Las políticas industriales europeas de los años setenta fueron a menudo criticadas por bloquear el inevitable cambio estructural.

Se necesitan políticas coordinadas en materia de competencia para regular el poder de mercado y evitar que las tendencias monopolísticas distorsionen la integración de los mercados.

La coordinación de las actividades en materia de política industrial a nivel paneuropeo, que está relacionada principalmente con la promoción de la investigación y la adopción de nuevas tecnologías, exige un marco con especificaciones detalladas para las distintas esferas de la investigación y el desarrollo. La denominada "Estrategia de Lisboa", elaborada por el Consejo Europeo en 2000, tenía por objeto crear tal marco. El objetivo de la UE para 2010 era "convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social, respetando el medio ambiente"²². La Estrategia se basaba en la convicción de que el déficit de productividad de la UE respecto de los Estados Unidos se debía principalmente a su participación mucho menor en la revolución de la tecnología de la información y de las comunicaciones (TIC), que a su vez era la causa de la insuficiente modernización de las técnicas de producción y distribución.

Además de su concentración en la economía del conocimiento, el elemento más innovador de esa tercera fase fue la sustitución del enfoque "de arriba abajo" (enfoque seguido durante la primera fase), que favorecía a las empresas líderes nacionales, por un enfoque "de abajo arriba", mediante la adopción de la idea de la creación de redes para la innovación industrial (Bianchi, 1998: 174 a 180). Esa noción hacía hincapié en la creación de empresas pequeñas y medianas y en la promoción de redes transnacionales de empresas, grupos sectoriales, unidades operativas e instituciones locales para lograr objetivos comunes. Una importante consecuencia de la adopción de ese enfoque fue que la capacidad de formular y aplicar políticas industriales se transfirió, en gran medida, de los gobiernos nacionales a instancias supranacionales y locales. Una gran ventaja de este enfoque fue que tuvo en cuenta las perspectivas de los empresarios locales en cuanto a oportunidades empresariales y limitaciones en materia de inversión, así como su capacidad para evaluar la viabilidad económica de las inversiones innovadoras. Por otro lado, en esta forma de colaboración se corría el riesgo de que se establecieran grupos de presión cerrados y defensivos que se distanciaran del marco de referencia co-

mún para encauzar y controlar medidas individuales en aras de objetivos y principios comunes. La Comisión podía también perderse en la gestión burocrática de los diferentes programas, al tiempo que el denominado "método abierto de coordinación" impedía aplicar las medidas nacionales necesarias para alcanzar un objetivo común.

La cuarta fase en la que se encuentra actualmente la política industrial de Europa se asocia a la ampliación de la UE a 27 miembros. El hecho de que, pese a haberse logrado cierta convergencia mediante la ayuda previa a la adhesión, los niveles de ingresos de los países adherentes sean considerablemente inferiores al promedio de la UE ha agravado el problema de la recuperación del retraso con respecto a los líderes mundiales en tecnología al tiempo que se crea o se mantiene la cohesión entre los Estados miembros. Los instrumentos de la política de cohesión de la CE son el Fondo de Cohesión y los Fondos Estructurales. Como consecuencia de la adhesión a la UE de 12 nuevos miembros, en 2004 y 2007, las disparidades económicas y sociales en la UE han aumentado, de manera que algunos países

que anteriormente eran beneficiarios netos de esos fondos tienen ahora que asumir una carga financiera neta. El reto de las políticas europeas de cohesión, que absorben más del 35% del presupuesto total de la UE, ha hecho que se deje de prestar atención a las políticas industriales, aunque ambas están estrechamente relacionadas. Se supone que el 62% de los gastos totales del Fondo de

Cohesión se utilizan para financiar proyectos relacionados con la agenda de Lisboa para el crecimiento y el empleo (EurActiv, 2007).

No obstante, el enfoque horizontal aplicado a la política industrial mediante la Estrategia de Lisboa ha tenido hasta el momento resultados decepcionantes, como se observó en el examen de mitad de período de esa Estrategia, el denominado Informe Kok (EC, 2004). El Informe, si bien no propuso soluciones concretas, confirmó la importancia de aplicar una política industrial horizontal en la UE (EC, 2004: 39 a 43). Además de recomendar que los Estados miembros ofrecieran incentivos fiscales a nivel nacional a "las empresas pequeñas y medianas que [invirtieran] en investigación", pidió que se

La Estrategia de Lisboa se basaba en la idea de que la causa del déficit de productividad de la UE era su participación mucho menor en la revolución de la tecnología de la información y de las comunicaciones (TIC).

prestase "ayuda pública destinada a la I + D tanto a nivel nacional como comunitario, particularmente en las tecnologías que más contribuyen al crecimiento económico, con el fin de consolidar la base científica y aumentar el efecto palanca de las inversiones en I + D por el sector privado". También sugirió que se reforzase "la base científica de Europa [...] mediante la financiación y coordinación de la investigación fundamental a largo plazo en función de su mérito científico mediante la creación de un Consejo Europeo de Investigación. Al mismo tiempo, los Estados miembros y la Comisión [deberían] examinar la forma de utilizar la contratación pública para instaurar un mercado puntero para nuevos productos y servicios con un fuerte componente de investigación e innovación. Finalmente, [era] importante que tanto a escala nacional como europea todos los interesados [intensificaran] el esfuerzo para promover iniciativas tecnológicas basadas en asociaciones entre el sector público y el sector privado de ámbito europeo" (EC, 2004: 21). Al aplicar el Programa de Lisboa para reforzar su industria manufacturera, la CE está siguiendo un enfoque integrado en lo que se refiere a las políticas y medidas de apoyo a la investigación y a la innovación. Ciertos problemas de la política industrial, como las principales cuestiones en materia de competencia, la reglamentación del mercado único y la cohesión social y económica, han de resolverse en el ámbito europeo prestando especial atención a la promoción de las condiciones necesarias para una mayor adaptabilidad a los cambios en los mercados mundiales de los distintos sectores manufactureros (EC, 2005).

La Política espacial europea, basada en un Acuerdo marco entre la Comunidad Europea y la Agencia Espacial Europea, que incluye también a entidades que no son miembros de la UE, se entiende asimismo como una forma de política industrial, aunque engloba también aspectos claramente militares y de defensa. En el sector espacial, como industria estratégica impulsada institucionalmente, "los Gobiernos compensan las deficiencias del mercado que darían lugar a una escasa inversión en nuevas tecnologías" (EC, 2007: 4). Éste es un ejemplo de cooperación regional en un ámbito puntero de la investigación y el desarrollo tecnológico, donde un

enfoque basado en la colaboración puede no sólo evitar contradicciones e incoherencias entre políticas nacionales descoordinadas, sino también lograr objetivos que los países por sí solos no podrían alcanzar, dada la magnitud de las inversiones necesarias. Además, la cooperación regional en esta esfera impulsa el desarrollo de la industria espacial europea del modo más económico, garantizando al mismo tiempo la independencia de otros actores en el acceso al espacio (EC, 2007: 5). Es también un ejemplo

de cooperación regional para el desarrollo de un sector estratégico que tiene importantes repercusiones en otros ámbitos de la actividad económica, mediante la función cada vez más importante que desempeña en la recopilación y distribución de información y mediante los numerosos efectos indirectos, relacionados con la investigación y la tecnología, que tiene en otros sectores²³.

Una importante consecuencia del "establecimiento de redes" para la innovación industrial es que elimina en buena medida la capacidad de los gobiernos nacionales para formular y aplicar políticas industriales y la transfiere a los planos supranacional y local.

Las cuatro fases de la política industrial en el proceso de integración europeo, consideradas en conjunto, demuestran la importancia de las instituciones con perspectivas de inversión a largo plazo. También muestran que la coordinación y la búsqueda de consensos para la aplicación de las políticas industriales a nivel paneuropeo son importantes problemas. Las transferencias presupuestarias, instrumento tradicionalmente privilegiado por la política industrial europea, han podido influir en la reestructuración industrial. No obstante, esa influencia sólo ha favorecido la modernización tecnológica cuando se ha basado en una visión de cuáles son los sectores industriales prometedores. Además, las transferencias presupuestarias no servirán de mucho si tratan de proteger sectores industriales que han perdido sus ventajas comparativas y, en particular, si se utilizan en un contexto paneuropeo sin la suficiente coordinación y sin el consenso necesario en cuanto a los objetivos.

Uno de los logros de las políticas industriales europeas puede ser que cuentan con ayuda estatal disciplinada (incluida la concesión de desgravaciones fiscales) y con normas y reglamentaciones armonizadas, evitando así volver a las políticas de egoísmo nacional de los años treinta (Foreman-Peck and Federico, 1999: 457). Por otra parte, las políticas industriales europeas apoyaron a menudo a sectores industriales en declive, en vez de a sectores dinámicos

emergentes, como los de las telecomunicaciones, el transporte, la energía y los servicios financieros, que habrían generado los máximos beneficios en cuanto a aumento de la productividad y a convergencia tecnológica. Además, en general, no ha habido una integración política que complemente la integración económica, lo que ha llevado a la persistente heterogeneidad de los enfoques nacionales. La falta de reformas institucionales dificulta especialmente la adopción de decisiones en un grupo formado por 27 países con niveles de ingresos muy dispares y, por ende, con diferentes prioridades de política económica.

Los países en desarrollo pueden sacar varias enseñanzas de la experiencia europea, no sólo como ejemplo de cooperación regional que ha incluido diversos elementos distintos de la liberalización del comercio y la dependencia con respecto a las fuerzas de mercado para reforzar la integración regional. Esto ya era así antes de la creación de la UE, aunque la integración industrial entre los países de Europa occidental ya estaba muy avanzada incluso antes de

que los Estados Unidos apoyaran el aumento de la cooperación regional y de que la ayuda del Plan Marshall contribuyera a crear instituciones regionales y a apoyar la dinámica de la reconstrucción industrial. Desde el principio mismo, la política industrial formó parte de la agenda de la política regional, e incluso hoy día, en una fase mucho más avanzada de desarrollo industrial, sigue siendo una esfera en la que se formulan políticas comunes con un doble objetivo: reforzar la integración dentro de la UE, en particular la convergencia entre los miembros más avanzados y los menos avanzados, y reforzar la posición de la industria de la UE, sobre todo la de los líderes tecnológicos en distintos sectores, frente al resto del mundo. Desde ese punto de vista, una agenda como el programa de Lisboa, pese a los decepcionantes resultados que ha obtenido hasta el momento y a los problemas que existen para su aplicación, podría tener una importancia similar, si no mayor, para la cooperación regional en materia de política industrial entre los países en desarrollo que van a la zaga de la UE en la modernización industrial.

D. Conclusiones

Las experiencias de algunas iniciativas de cooperación regional nuevas o existentes en ámbitos específicos de la logística comercial, la energía y la política industrial analizadas en este capítulo destacan el papel de esa cooperación en el mejoramiento de las condiciones comerciales y el reforzamiento del potencial para la creación y la modernización de las capacidades tecnológicas, de producción y de oferta. Si no se presta la atención necesaria al mejoramiento de la logística comercial, es poco probable que se desarrolle una sólida dinámica comercial regional. Las políticas energéticas e industriales son cada vez más apremiantes en un mundo en el

Las iniciativas adicionales para tratar de resolver problemas prácticos de las relaciones económicas intrarregionales pueden ser tan importantes como la ulterior liberalización comercial.

que los recursos energéticos tradicionales son cada vez más escasos y en el que aumentan las preocupaciones ambientales y los problemas que plantea la competencia mundial, especialmente en el sector manufacturero. La forma concreta que adopte esa cooperación tendrá que adaptarse a las necesidades específicas, la capacidad institucional y la cultura de cooperación de cada región. Los esfuerzos conjuntos y las políticas comunes que complementen los esfuerzos hechos y las políticas adoptadas en el plano nacional pueden reforzar la posición que las partes en un acuerdo de cooperación tengan en los sistemas comerciales y financieros internacio-

nales hasta un punto que no se podría alcanzar mediante iniciativas nacionales independientes. Los beneficios obtenidos al aumentar la coherencia de las políticas industriales de los países de una región y al poder realizar proyectos de inversión, particularmente en la esfera de la ciencia y de la tecnología, a una escala inalcanzable para un solo país pueden compensar hasta cierto punto la pérdida de espacio de política nacional en una economía mundial en proceso de globalización.

La cooperación regional en los ámbitos de la facilitación del comercio y del transporte, así como del suministro de energía y de agua, es indispensable para detectar los problemas que van más allá de las fronteras de un solo país y para formular propuestas a fin de hacer frente a las restricciones que exigen que se realicen actividades paralelas en varios países. El mejoramiento de la logística comercial y de la conectividad del transporte es un elemento obvio de cualquier política que tenga por objetivo hacer que el aumento de las oportunidades comerciales contribuya a acelerar el crecimiento y el cambio estructural. En muchos casos, puede ocurrir que la liberalización formal del comercio no tenga el resultado deseado porque algunos elementos fundamentales de la logística del comercio se pasen por alto o se utilicen deliberadamente como barreras comerciales no arancelarias. En otros casos, la insuficiencia de la infraestructura o su inexistencia pueden hacer que el comercio resulte materialmente difícil, si no imposible, con total independencia del régimen comercial adoptado. Por lo tanto, en vez de centrar la cooperación regional exclusivamente en los aspectos jurídicos de las políticas comerciales, la adopción de nuevas medidas para hacer frente a esos aspectos prácticos de las relaciones económicas intrarregionales puede ser tan importante como la ulterior liberalización del comercio.

A menudo se considera que las deficiencias de la información son el origen de muchas de las más importantes disfunciones del mercado. Además de reducir la burocracia en el comercio transfronterizo y de hacer que mejoren las condiciones generales de transporte, la creación de nuevas instituciones y redes de información regionales y el reforzamiento

de las existentes para la divulgación de información sobre las oportunidades de mercado serían también un eficaz medio de ampliar y profundizar los vínculos empresariales dentro de una región. Esto haría asimismo que mejorase la integración regional transfronteriza, especialmente de las empresas pequeñas y medianas.

Los proyectos de facilitación del comercio regional pueden reducir directamente los costos de transporte del comercio intrarregional e iniciar un círculo virtuoso de aumento del comercio y de las economías de escala en el sector del transporte, por una parte, y de reducción de los costos de transporte,

por otra, lo que a su vez puede estimular aún más el comercio intrarregional. Muchos países en desarrollo están mejor conectados con otros continentes que con sus países vecinos y, por lo tanto, no pueden beneficiarse plenamente de las ventajas potenciales de la integración regional. El comercio dentro de una región geográfica suele realizarse por vía terrestre, mientras que el de

El sector energético puede ser un punto de partida para la cooperación regional, que posteriormente puede extenderse a otros ámbitos más amplios de la coordinación de políticas o la formulación de políticas comunes.

larga distancia se realiza principalmente por aire o por mar. Análogamente, la facilitación del comercio en los puertos y aeropuertos suele ser más beneficiosa para el comercio interregional que para el comercio intrarregional. Por lo tanto, al planear programas para facilitar el comercio regional es importante decidir a quién hay que dar prioridad en el comercio. Para fomentar el comercio con países de fuera de la región se requerirá sobre todo la adopción de medidas como la tramitación del despacho de aduanas antes de la llegada de las mercancías a los puertos de mar, o la utilización en esos puertos de sistemas de portal o documentación normalizada como los formularios FAL de la Organización Marítima Internacional. Si a lo que se quiere dar prioridad es a la integración regional, la facilitación del comercio tendrá que centrarse en medidas tales como las operaciones fronterizas conjuntas, el reconocimiento mutuo, dentro de una región, de los documentos y licencias relacionados con el comercio y el transporte, o la documentación común y la automatización de los trámites aduaneros en los puestos fronterizos.

Si bien la optimización de la logística comercial contribuye a aumentar el comercio tanto dentro de la región como fuera de ella, las demás esferas de

cooperación regional abordadas en este capítulo tratan de influir más directamente en el cambio estructural, el progreso tecnológico y el crecimiento. En los países de ingresos bajos y medios, el crecimiento más rápido y la industrialización han hecho que aumenten sus necesidades energéticas. Así pues, una infraestructura energética eficiente es requisito previo para el desarrollo económico en general y para el desarrollo y la diversificación de la industria en particular, pero esa infraestructura es muy intensiva en capital y requiere inversiones en gran escala que los gobiernos de los países en desarrollo tienen frecuentemente dificultades para financiar. Ahora bien, la movilización de esos recursos mediante privatizaciones quizás no sea siempre compatible con consideraciones estratégicas a largo plazo. Además, el suministro y la distribución de energía están determinados en gran medida por los recursos naturales de que dispone cada país, y son pocos los países que pueden organizarlos de manera óptima sin cooperar con los países vecinos. Por estas dos razones, el sector de la energía puede ser un punto de partida para la cooperación regional, cooperación que posteriormente puede extenderse a otros ámbitos más amplios de la coordinación de políticas o la formulación de políticas comunes, como lo muestra el ejemplo de Europa. En el caso de países más pobres, las medidas de cooperación regional en el suministro y la distribución de energía y en la infraestructura del transporte pueden también contribuir a reforzar la financiación externa.

Las experiencias anteriores de cooperación regional en el sector de la energía, así como las numerosas iniciativas nuevas en esa esfera, indican que los países en desarrollo ya están considerablemente sensibilizados sobre esas cuestiones, pero también que ha llegado el momento de adoptar medidas decisivas y coherentes en los planos nacional y regional. La evolución de la política energética de América Latina muestra que, si se reduce el papel del Estado en un sector estratégico como el del suministro de energía y se deja el control de ese sector en manos de grandes inversores extranjeros sin una reglamentación adecuada, no es probable que se obtengan resultados óptimos para el desarrollo. Las características estructurales particulares de

ese sector hacen que esté expuesto a las disfunciones del mercado y, debido a su importancia para el funcionamiento y la expansión de casi todos los demás sectores de actividad económica, existe el riesgo de que esas disfunciones se amplifiquen. La idea de que tanto el Estado como la cooperación regional tienen una importante función que desempeñar en el sector energético no es nueva: ya sirvió de base para construir las instituciones regionales de Europa occidental durante la posguerra. El refuerzo de la cooperación regional de cara al futuro en el sector de la energía puede apoyar las políticas nacionales tendientes a acelerar el crecimiento de la producción industrial, sobre todo en un momento en que las cuestiones medioambientales relacionadas tanto con la producción como con el consumo de energía son cada vez más apremiantes.

La gestión energética en el nuevo milenio no se limitará a velar por que el suministro de energía tradicional baste para satisfacer la creciente demanda; también deberá establecer políticas innovadoras para aumentar la eficiencia energética y apoyar la exploración y utilización de fuentes de energía alternativas. Para ello deben afrontarse retos formidables: la investigación en materia de energía y la innovación tecnológica exigen cuantiosas inversiones, el proceso de ajuste será largo y desigual, y las posibles fuentes de energía no están distribuidas por igual entre los países. Todos estos factores vienen impulsando la cooperación transnacional y regional en la gestión de la energía durante los últimos 50 años, y su importancia está aumentando, ya que el desarrollo industrial y el crecimiento de la producción progresan al mismo tiempo que se agravan los problemas ambientales.

La cooperación regional, al proporcionar bienes públicos y contribuir a corregir las disfunciones del mercado, puede intensificar la integración regional efectiva y hacer que aumenten las posibilidades de integrarse con éxito en la economía mundial.

La coordinación regional y los grandes proyectos de inversión regionales también son importantes en sectores distintos del sector de la energía. Pueden asimismo deberse al deseo de evitar costosas capacidades excesivas en otras ramas de actividad o al deseo de satisfacer las necesidades de

inversión en una escala que supere la capacidad de los diferentes países en desarrollo. Tal cooperación no siempre es fácil, porque a menudo se considera contraria a los intereses nacionales, sobre todo cuando exige la transferencia de recursos financieros a

alguna institución supranacional. Sin embargo, los beneficios a largo plazo pueden compensar con creces los costos económicos aparentemente elevados, en particular cuando esa cooperación y esas inversiones tienen, tras una fase de fomento de la confianza, posibilidades de extenderse a otras esferas de desarrollo beneficiosas para todos. La experiencia de Europa occidental, desde la creación de la CECA a principios de los años cincuenta hasta la Política espacial europea en el nuevo milenio, puede ofrecer útiles enseñanzas, especialmente desde el punto de vista del pragmatismo por el que se ha regido la política industrial en la UE.

Las dificultades presupuestarias y las limitaciones en materia de recursos humanos impiden a menudo que los gobiernos de los países en desarrollo aumenten los gastos en políticas industriales "horizontales", por ejemplo para apoyar las actividades de innovación y de investigación y desarrollo, para las que no existen poderosos grupos de presión nacionales. Además, esas actividades tienen períodos de gestación relativamente largos y requieren considerables inversiones en capital físico y humano. Es probable que los instrumentos de política industrial que tienen por objeto promover la acumulación de capital en el sector manufacturero varíen según que se inscriban en un marco nacional o en un marco regional. Aunque los incentivos fiscales para algunos tipos de inversión o de investigación y desarrollo continuarán siendo generalmente un instrumento de ámbito nacional, la financiación de esa inversión quizás pueda contar con el apoyo de iniciativas regionales, bien mediante la puesta en común de los recursos científicos y financieros, bien mediante la financiación a través de

bancos de desarrollo regionales. No obstante, las políticas industriales preocupan más que la intervención en favor del sector industrial. Una vez que los países han emprendido una estrategia de apertura selectiva, los beneficios del régimen de libre comercio pueden también aumentar mediante la creación de un entorno que favorezca la competencia, incrementando de ese modo la productividad industrial. Y, como en los países en desarrollo pequeños los mercados de manufacturas son a menudo limitados, con sólo unos pocos proveedores reales o potenciales, una política de competencia eficaz en el plano regional que tenga en cuenta las estructuras específicas del mercado puede ser un nuevo elemento de la política industrial.

La adopción de medidas colectivas en las esferas examinadas en este capítulo complementará por lo general las políticas nacionales, pero no tiene que limitarse simplemente a la consulta sobre las políticas internas y a la coordinación de esas políticas; a medida que se vaya adquiriendo experiencia, los instrumentos regionales podrán ir sustituyendo gradualmente a los nacionales. Al proporcionar bienes públicos que apoyen estrategias de desarrollo a largo plazo, ayudar a corregir las disfunciones del mercado y reducir las asimetrías en una comunidad regional, la cooperación regional puede intensificar la integración regional efectiva, reforzar la integración nacional en cada economía y también hacer que aumenten las posibilidades de integrarse con éxito en la economía mundial. Además, el fomento de la confianza mediante la cooperación regional en esas esferas puede asimismo preparar el terreno para formas más ambiciosas de cooperación, por ejemplo en el ámbito monetario y financiero. ■

Notas

- 1 La organización de estas actividades ha sido un componente importante de la cooperación técnica del Centro de Comercio Internacional de la UNCTAD/OMC en el marco de su programa de promoción del comercio Sur-Sur. En 2006, 750 empresas medianas y pequeñas (PYMES) y 416 asociaciones comerciales de todo el mundo estudiaron la posibilidad de establecer alianzas comerciales en 14 reuniones entre compradores y vendedores y actividades afines. Éstas generaron nuevos negocios por un valor estimado de 32,5 millones de dólares. En el marco de este programa también se ofreció formación a las PYMES sobre procedimientos de obtención de ayuda, información comercial y gestión de la calidad para prepararlas para sus reuniones con los posibles asociados comerciales.
- 2 Una indicación de la necesidad de contar con esas redes de información es el hecho de que las empresas africanas suministran sólo el 10% de los 3.600 millones de dólares gastados en los programas de ayuda humanitaria de las Naciones Unidas al continente, si bien el potencial de oferta regional para la adquisición de artículos de ayuda humanitaria es probablemente mucho mayor.
- 3 Para obtener información más detallada sobre el Centro para la Energía de la ASEAN, el Plan de Acción y su aplicación véase: ASEANenergy.org en: www.aseanenergy.org/.
- 4 La cuestión de los usos de energía alternativa en la ASEAN se analiza con más detalle en Atchativan, 2006.
- 5 Barbados, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.
- 6 La IEH es un grupo de trabajo relacionado con la energía establecido en ocasión de la Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en 1994, en donde 34 Jefes de Estado iniciaron el proceso para establecer una zona de libre cambio que abarcara las Américas, de Alaska a Tierra del Fuego. Las directrices convenidas en las reuniones de la IEH incluían la promoción de políticas para facilitar el desarrollo de infraestructura, como las conexiones transfronterizas, a fin de integrar los mercados energéticos y facilitar el comercio en el sector de la energía (IEH, 2001: 13).
- 7 Se consideró a la privatización como "un medio para aumentar la eficiencia en el sector energético, así como reducir los déficits presupuestarios y aumentar la inversión necesaria. Los países compiten por los recursos de inversión disponibles" (USEIA 1999). Sin embargo, no todos los países privatizaron su sector energético en la misma medida. Mientras que la Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala y el Perú privatizaron la mayor parte de sus sectores energéticos, la privatización fue más limitada en el Brasil, Colombia, México y Venezuela. En fecha más reciente, Bolivia y Venezuela volvieron a nacionalizar la mayoría de los bienes de ese sector que se habían privatizado en los años noventa.
- 8 No se ha celebrado ninguna reunión ministerial de la IEH desde 2001.
- 9 Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.
- 10 Entre ellos, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). El PPP también ha establecido la Comisión de Promoción y Financiamiento que comprende representantes del BID, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Corporación Andina de Fomento y el Instituto de Crédito Oficial de España (ICO). (Para más detalles véase BIC, 2007; y PPP, 2004.)
- 11 Los ejes son: 1) Eje Andino (abarca zonas de Bolivia, Colombia, el Ecuador, el Perú y Venezuela); 2) Eje Andino del Sur (partes de Bolivia y la Argentina y la mayor parte de Chile); 3) Eje de Capricornio (partes de la Argentina, el Brasil, Chile y el Paraguay); 4) Eje del Amazonas (partes del Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú); 5) Eje del Escudo Guayanés (arco norte del Brasil, Guyana, Suriname y Venezuela); 6) Eje del Sur (Argentina y Chile); 7) Eje de la hidrovía Paraguay-Paraná (atraviesa la Argentina, Bolivia, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay); 8) Eje Interoceánico Central (Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú); 9) Eje Mercosur-Chile (Argentina, Brasil, Paraguay y Chile); y 10) Eje Perú-Bolivia-Brasil.

- 12 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Uruguay, Suriname y Venezuela.
- 13 Véase Comunidad Andina, decisión 536, 19 de diciembre de 2002, en www.comunidadandina.org/normativa/dec/D536.htm.
- 14 Además de los sistemas conectados a las centrales hidroeléctricas binacionales, existen importantes interconexiones entre la Argentina y el Brasil, la Argentina y Chile, la Argentina y el Paraguay, la Argentina y el Uruguay, el Brasil y el Paraguay, el Brasil y Venezuela y el Brasil y el Uruguay (Sánchez Albavera, 2006).
- 15 Se prevé que en agosto de 2007 entrará en funcionamiento un gasoducto entre Colombia y la parte occidental de Venezuela, que el nuevo gasoducto proyectado entre Bolivia y la Argentina (cuya construcción debe comenzar en octubre de 2007) aumentará considerablemente las exportaciones de gas boliviano. Otro gasoducto proyectado conectaría el Perú con la parte septentrional de Chile.
- 16 La decisión de Bolivia fue el resultado de un complejo proceso político iniciado a raíz de una fuerte oposición pública a la exportación de gas a América del Norte, al considerarse insuficiente el precio del gas convenido con los importadores norteamericanos y las regalías pagaderas al Gobierno de Bolivia (*TDR 2005*: 115). Los contratos con las empresas fueron reexaminados y se convino en aumentar las regalías. En el nuevo acuerdo, dos importantes clientes de Bolivia, el Brasil y la Argentina, convinieron en pagar un precio más alto por el gas (entre 4,2 y 5 dólares por millón de unidades termales británicas (BTU), en comparación con menos de un dólar propuesto en el proyecto norteamericano). Además, la Argentina y Venezuela han propuesto instalar plantas de separación de gas en Bolivia y prestar asistencia técnica a ese país en relación con el uso doméstico de su gas.
- 17 Por ejemplo, se llegó a un acuerdo sobre la entrega de petróleo venezolano a cambio de servicios médicos de Cuba.
- 18 Para obtener información más detallada sobre ALBA, véase Acuerdos de Integración en: www.alternativabolivariana.org/modules.php?name=Content&spa=showpage&pid=230.
- 19 Por ejemplo, el Acuerdo básico sobre proyectos industriales de la ASEAN firmado en Kuala Lumpur (Malasia) en marzo de 1980 (véase www.aseansec.org/6373.htm); el Plan de complementación industrial de la ASEAN (1981); el Plan de empresas mixtas industriales (1983), y el Acuerdo básico sobre el Plan de cooperación industrial de la ASEAN firmado en Singapur en abril de 1996 (véase www.aseansec.org/6385.htm).
- 20 La Alta Autoridad estaba formada por nueve miembros independientes: dos de Francia, dos de Alemania, uno de Italia, uno de cada uno de los Estados del Benelux y un miembro designado en común. Esos miembros representaban tanto el poder ejecutivo como el poder legislativo de la CECA. La Alta Autoridad tenía que rendir cuentas solamente a la Asamblea Común de la CECA, formada por 144 miembros delegados por los parlamentos nacionales. Ahora bien, la Asamblea, precursora del Parlamento Europeo, no tenía facultades legislativas salvo en materia de presupuesto, y su capacidad de control era muy escasa. Vinculado a la Alta Autoridad había un Comité Asesor de 51 miembros, formado por 17 representantes de cada sector (productores, comerciantes/ consumidores y sindicatos), y un Tribunal independiente que dirimía las controversias relacionadas con la interpretación y la aplicación del Tratado CECA; sus decisiones eran vinculantes tanto para las instituciones de la Comunidad como para los Estados miembros.
- 21 Véase la entrevista hecha a S. Webster (Jefe de la Unidad de Fisión Nuclear y Radioprotección de la Dirección General de Investigación de la Comisión Europea) en *CORDIS*, 23 de marzo de 2007: cordis.europa.eu/fetch?CALLER=FP6_NEWS_EURATOM.
- 22 Parlamento Europeo, Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000, Conclusiones de la Presidencia. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm.
- 23 Véase, por ejemplo, Jaffe, Fogarty y Banks (1997) sobre los efectos indirectos del programa espacial de los Estados Unidos, y Iorio sobre el papel de los "activos intangibles", como los generados por la industria espacial, en el desarrollo económico.

Bibliografía

- AfDB (African Development Bank Group) (2004). Southern Africa: Regional Assistance Strategy Paper (2004–2008), August. Available at: www.afdb.org/pls/portal/docs/PAGE/ADB_ADMIN_PG/DOCUMENTS/OPERATIONSINFORMATION/SADC%20RASP%202004-2008.PDF.
- AMEM (ASEAN Ministers on Energy Meeting) (2004). ASEAN Plan of Action for Energy Cooperation 2004–2009. Manila, Philippines. June.
- Atchatavivon P (2006). ASEAN energy cooperation: An opportunity for regional sustainable energy development. In: Moomaw WR and Susskind LE, eds. *Papers on International Environmental Negotiation*, Vol.15. Programme on Negotiation at Harvard University Clearinghouse. Available at: www.pon.org/downloads/ien15.8.Atchatavivon.pdf.
- BIC (Bank Information Center) (2007). A preliminary critique of IIRSA. Available at: www.bicusa.org/Legacy/IIRSA%20piece.pdf.
- Bianchi P (1998). *Industrial Policies and Economic Integration. Learning from European Experiences*. London and New York, Routledge.
- Broadman HG (2005). *From disintegration to reintegration: Eastern Europe and the former Soviet Union in international trade*. Washington, DC, World Bank.
- Campodónico H (2007). *La gestión de la industria de hidrocarburos con predominio de las empresas del Estado. Serie recursos naturales e infraestructura No. 121*, ECLAC, Santiago, Chile, March.
- Chowdhury AK and Erdenebileg S (2006). *Geography against development*. New York, United Nations.
- EC (Commission of the European Communities) (1993). *Growth, competitiveness, employment: the challenges and ways forward into the 21st century*. White Paper, Parts A and B, COM (93) 700 final/A and B, 5 December. Bulletin of the European Communities, Supplement 6/93.
- EC (2004). *Facing the challenge: The Lisbon Strategy for growth and employment*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- EC (2005). *Implementing the Community Lisbon Programme: A policy framework to strengthen EU manufacturing - towards a more integrated approach to industrial policy*. Communication from the Commission, (COM(2005)) 474 final. Brussels, 5 October.
- EC (2007). *European Space Policy. Summary of the impact assessment*. Commission Staff Working Paper, COM(2007) 506, Brussels, 26 April.
- ECA (2004). *Assessing regional integration in Africa*. ECA Policy Research Report. Addis Ababa, Ethiopia.
- ECA (2006). *African Water Development Report*. Addis Ababa, Ethiopia. Available at: www.uneca.org/awich/AWDR%20full.pdf.
- ECE (2003). *Economic Survey of Europe 2003*, No.1. United Nations publication, sales no. E.03.II.E.26, Geneva.
- ECE (2004). *Regional trade agreements in the ECE*. Available at: ecetrade.typepad.com/rtas.
- ESCAP (2005). *Regional Shipping and Port Development Strategies (Container Traffic Forecast)*. Monograph Series on Managing Globalization. ST/ESCAP/2398. United Nations publication, New York.
- EurActiv (2007). *The new EU cohesion policy (2007-2013)*. Available at: www.euractiv.com/en/agenda/2004/new-eu-cohesion-policy-2007-2013/article-131988.
- Foreman-Peck J and Federico G (1999). *European industrial policy: An overview*. In: Foreman-Peck J and Federico G, eds. *European Industrial Policy: The Twentieth-Century Experience*. Oxford, Oxford University Press.
- Freinkman L, Polyakov E and Revenco C (2004). *Trade performance and regional integration of the CIS countries*, Working paper 38, World Bank, Washington, DC.
- GFP (Global Facilitation Partnerships for Transport and Trade) (2007). Available at: www.gfptt.org (accessed 22 May 2007).
- HEI (Hemispheric Energy Initiative) (2001). *Progress, challenges and strategies*. Coordinating Secretariat Report presented to the Fifth Hemispheric Meeting of Energy Ministers, Mexico City, Mexico, 9 March.
- IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana) (2006). *Balance General e Implementación*, Quito, 13 December. Available at:

- www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/cde8_anexo_3.pdf.
- Iorio R (2002). Rationale and modalities of public intervention in research and innovation: Traditional and innovative aspects in the example of space agencies. PRISM Research Papers WP3. Available at: www.euintangibles.net/library/localfiles/WP3/3.6_Iorio_2002.pdf.
- ITC (International Trade Centre UNCTAD/WTO) (2006a). ITC Annual Report 2006. ITD/AG(XL)/210, Geneva.
- ITC (2006b). Report of the Consultative Committee of the Global Trust Fund. (ITC/AG/XXXIX)/207. Geneva, March.
- Jaffe A, Fogarty MS and Banks BA (1997). Evidence from patents and patent citations on the impact of NASA and other federal labs. NBER Working Paper 6044. Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, May.
- Neven D and Seabright P (1995). European industrial policy: The Airbus case. *Economic Policy* 21, October.
- PPP (Plan Puebla Panamá) (2004). Acta que institucionaliza el Plan Puebla Panamá. Available at: www.planpuebla-panama.org/.
- Ruiz-Caro A (2006). Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe. Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 106, ECLAC, Santiago de Chile, April.
- Sánchez Albavera F (2006). Integración energética: tanto multilateralismo como sea posible y tanto bilateralismo como sea necesario. Presentation at the Third Congress on Energy Integration, Buenos Aires, 23–25 October. Available at: www.cepal.org/dmni/.
- Schnepf R (2006). European Union biofuels policy and agriculture: An overview. CRS report for Congress, United States Congressional Research Service, 16 March: 4–5.
- South Centre (2007). The ASEAN experience: Insights for regional political cooperation. Document SC/GCDP/AN/REG/1, Geneva, February.
- Stajano A (1999). EU R&D programmes, technology policy, and European integration. Paper presented at the EU-US Science and Technology Policy Conference, Atlanta, GA, 9–10 April.
- UNCTAD (2006a). Review of Maritime Transport 2006. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2006b). Direct liner shipping services between countries. UNCTAD Transport Newsletter No. 34, fourth quarter, Geneva.
- UNCTAD (2007). Liner shipping freight rates and competition among carriers. UNCTAD Transport Newsletter No. 35, first quarter, Geneva.
- UNCTAD (various issues). Trade and Development Report. United Nations publication, New York and Geneva.
- USEIA (United States Energy Information Administration) (1999). Energy in the Americas. Report presented at the Hemispheric Energy Ministers Conference, New Orleans, 28 July. Available at: www.eia.doe.gov/emeu/cabs/theamericas.html.
- USEIA (2006). Country analysis briefs: West Africa (ECOWAS), June. Available at: www.eia.doe.gov/emeu/cabs/ECOWAS/pdf.pdf.

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO



Palais des Nations
CH-1211 GINEBRA 10
Suiza
(www.unctad.org)

Algunas publicaciones de la UNCTAD

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2006

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.D.6
ISBN 92-1-312328-0

- Capítulo I El problema sistémico de los desequilibrios mundiales
 - Anexo 1: Los precios de los productos básicos y la relación de intercambio
 - Anexo 2: Fundamentos teóricos del debate sobre el ahorro y la inversión
- Capítulo II Evolución de las estrategias de desarrollo: más allá del consenso de Monterrey
- Capítulo III Cambios y tendencias de los factores externos del desarrollo
 - Cuadros anexos al capítulo III
- Capítulo IV La política macroeconómica en la globalización
- Capítulo V Políticas nacionales en apoyo del dinamismo productivo
- Capítulo VI Mecanismos institucionales y de gobernanza en apoyo del desarrollo económico

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2005

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.D.13
ISBN 92-1-312320-5

- Capítulo I Cuestiones actuales de la economía mundial
- Capítulo II Crecimiento del ingreso y los cambios en la estructura del comercio exterior en Asia
- Capítulo III Evolución de la relación de intercambio y sus repercusiones en los países en desarrollo
 - Anexo: Distribución de la renta del petróleo y la minería: algunos datos de América Latina, 1999-2004
- Capítulo IV Hacia una nueva forma de interdependencia mundial

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2004Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.D.29
ISBN 92-1-112635-5

- Primera parte* Tendencias y perspectivas mundiales
- I La economía mundial: resultados y perspectivas
 - II El comercio y las finanzas internacionales
- Segunda parte* Coherencia de las políticas económicas, estrategias de desarrollo e integración en la economía mundial
- Introducción
 - III Apertura, integración y espacio de políticas nacional
 - IV Fomentar la coherencia entre los sistemas comercial, financiero y monetario internacionales
 - Anexo 1: El concepto de competitividad
 - Anexo 2: Estimaciones econométricas de la repercusión de las variaciones del tipo de cambio en los resultados comerciales
 - Conclusiones y retos en el ámbito de las políticas

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2003Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.D.7
ISBN 92-1-312302-7

- Primera parte* Tendencias y perspectivas mundiales
- I La economía mundial: resultados y perspectivas
 - II Las corrientes financieras hacia los países en desarrollo y las economías en transición
 - III Los intercambios y las balanzas comerciales
 - Anexo: Los precios de los productos básicos
- Segunda parte* La acumulación de capital, el crecimiento económico y el cambio estructural
- IV El crecimiento económico y la acumulación de capital
 - V La industrialización, el comercio exterior y el cambio estructural
 - VI Las reformas de las políticas económicas y el comportamiento de las economías: la experiencia latinoamericana

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2002Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.D.2
ISBN 92-1-312294-2

- Primera parte* Tendencias y perspectivas mundiales
- I La economía mundial: resultados y perspectivas
 - II El sistema multilateral del comercio después de Doha
- Segunda parte* Los países en desarrollo y su inversión en el comercio mundial
- III El dinamismo de las exportaciones y la industrialización en los países en desarrollo
 - Anexo 1: Crecimiento y clasificación de las exportaciones mundiales de mercancías
 - Anexo 2: Precios y productos dinámicos en el comercio de los Estados Unidos
 - Anexo 3: Las redes internacionales de la producción y la industrialización de los países en desarrollo
 - IV La competencia y el error de generalización
 - V La adhesión de China a la OMC: cómo gestionar la integración y la industrialización

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2001

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.D.10
ISBN 92-1-312291-8

- Primera parte* Tendencias y perspectivas mundiales
- I La economía mundial: desempeño y perspectivas
 - II El comercio y las finanzas internacionales
- Segunda parte* La reforma de la arquitectura financiera internacional
- III Hacia la reforma de la arquitectura financiera internacional: ¿Qué camino seguir?
 - IV Normas y regulación
 - V Los regímenes cambiarios y el ámbito de la cooperación regional
 - VI La gestión de las crisis y el reparto de la carga

China in a Globalizing World

United Nations publication, sales no. E.05.II.D.23
ISBN 92-1-112683-5

China's Spectacular Growth since the Mid-1990s – Macroeconomic Conditions and Economic Policy Changes
Heiner Flassbeck, in collaboration with Sebastian Dullien and Michael Geiger

Globalization and the Integration of China into the World Economy
Yuanjiang Sun

China and its Neighbours: Partners or Competitors for Trade and Investment?
John Weiss

Why is China the World's Number One Anti-Dumping Target?
Yuefen Li

China's New Concept for Development
Jiyao Bi

FDI in China: Trends and Macroeconomic Challenges
Sebastian Dullien

Market Opening, Enterprise Learning and Industry Transformation – A Case Study of China's Car Industry
Hong Song, Chai Yu

Estas publicaciones pueden obtenerse de librerías y distribuidores de todo el mundo. Consulte a su librero o escriba a la Sección de Publicaciones y Ventas de las Naciones Unidas, oficina E-4, Palais des Nations, CH-1211 Ginebra 10, Suiza (fax: +41-22-917.0027; tel.: +41-22-917.2614/2615/2600; correo electrónico: unpubli@unog.ch; Internet: <https://unp.un.org>); o a Publicaciones de las Naciones Unidas, Two UN Plaza, Room DC2-853, Nueva York, NY 10017, USA (tel.: +1-212-963.8302 ó +1-800-253.9646; fax: +1-212-963.3489; correo electrónico: publications@un.org).

G-24 Discussion Paper Series

Trabajos de investigación destinados al Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro sobre Asuntos Monetarios Internacionales y Desarrollo

Nº 45	Abril de 2007	Sheila PAGE	The Potential Impact of the Aid for Trade Initiative
Nº 44	Marzo de 2007	Injoo SOHN	East Asia's Counterweight Strategy: Asian Financial Co-operation and Evolving International Monetary Order
Nº 43	Febrero de 2007	Devesh KAPUR y Richard WEBB	Beyond the IMF
Nº 42	Noviembre de 2006	Mushtaq H. KHAN	Governance and Anti-Corruption Reforms in Developing Countries: Policies, Evidence and Ways Forward
Nº 41	Octubre de 2006	Fernando LORENZO y Nelson NOYA	IMF Policies for Financial Crises Prevention in Emerging Markets
Nº 40	Mayo de 2006	Lucio SIMPSON	The Role of the IMF in Debt Restructurings: Lending Into Arrears, Moral Hazard and Sustainability Concerns
Nº 39	Febrero de 2006	Ricardo GOTTSCHALK y Daniela PRATES	East Asia's Growing Demand for Primary Commodities - Macroeconomic Challenges for Latin America
Nº 38	Noviembre de 2005	Yilmaz AKYÜZ	Reforming the IMF: Back to the Drawing Board
Nº 37	Abril de 2005	Colin I. BRADFORD, Jr.	Prioritizing Economic Growth: Enhancing Macroeconomic Policy Choice
Nº 36	Marzo de 2005	JOMO K. S.	Malaysia's Septiembre de 1998 Controls: Background, Context, Impacts, Comparisons, Implications, Lessons
Nº 35	Enero de 2005	Omotunde E. G. JOHNSON	Country Ownership of Reform Programmes and the Implications for Conditionality
Nº 34	Enero de 2005	Randall DODD y Shari SPIEGEL	Up From Sin: A Portfolio Approach to Financial Salvation
Nº 33	Noviembre de 2004	Ilene GRABEL	Trip Wires and Speed Bumps: Managing Financial Risks and Reducing the Potential for Financial Crises in Developing Economies
Nº 32	Octubre de 2004	Jan KREGEL	External Financing for Development and International Financial Instability
Nº 31	Octubre de 2004	Tim KESSLER y Nancy ALEXANDER	Assessing the Risks in the Private Provision of Essential Services
Nº 30	Junio de 2004	Andrew CORNFORD	Enron and Internationally Agreed Principles for Corporate Governance and the Financial Sector
Nº 29	Abril de 2004	Devesh KAPUR	Remittances: The New Development Mantra?
Nº 28	Abril de 2004	Sanjaya LALL	Reinventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness
Nº 27	Marzo de 2004	Gerald EPSTEIN, Ilene GRABEL y JOMO K. S.	Capital Management Techniques in Developing Countries: An Assessment of Experiences from the 1990s and Lessons for the Future
Nº 26	Marzo de 2004	Claudio M. LOSER	External Debt Sustainability: Guidelines for Low- and Middle-income Countries
Nº 25	Enero de 2004	Irfan ul HAQUE	Commodities under Neoliberalism: The Case of Cocoa
Nº 24	Diciembre de 2003	Aziz Ali MOHAMMED	Burden Sharing at the IMF
Nº 23	Noviembre de 2003	Mari PANGESTU	The Indonesian Bank Crisis and Restructuring: Lessons and Implications for other Developing Countries
Nº 22	Agosto de 2003	Ariel BUIRA	An Analysis of IMF Conditionality

G-24 Discussion Paper Series

Trabajos de investigación destinados al Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro sobre Asuntos Monetarios Internacionales y Desarrollo

Nº 21	Abril de 2003	Jim LEVINSOHN	The World Bank's Poverty Reduction Strategy Paper Approach: Good Marketing or Good Policy?
Nº 20	Febrero de 2003	Devesh KAPUR	Do As I Say Not As I Do: A Critique of G-7 Proposals on Reforming the Multilateral Development Banks
Nº 19	Diciembre de 2002	Ravi KANBUR	International Financial Institutions and International Public Goods: Operational Implications for the World Bank
Nº 18	Septiembre de 2002	Ajit SINGH	Competition and Competition Policy in Emerging Markets: International and Developmental Dimensions
Nº 17	Abril de 2002	F. LÓPEZ-DE-SILANES	The Politics of Legal Reform
Nº 16	Enero de 2002	Gerardo ESQUIVEL y Felipe LARRAÍN B.	The Impact of G-3 Exchange Rate Volatility on Developing Countries
Nº 15	Diciembre de 2001	Peter EVANS y Martha FINNEMORE	Organizational Reform and the Expansion of the South's Voice at the Fund
Nº 14	Septiembre de 2001	Charles WYPLOSZ	How Risky is Financial Liberalization in the Developing Countries?
Nº 13	Julio de 2001	José Antonio OCAMPO	Recasting the International Financial Agenda
Nº 12	Julio de 2001	Yung Chul PARK y Yunjong WANG	Reform of the International Financial System and Institutions in Light of the Asian Financial Crisis
Nº 11	Abril de 2001	Aziz Ali MOHAMMED	The Future Role of the International Monetary Fund
Nº 10	Marzo de 2001	JOMO K. S.	Growth After the Asian Crisis: What Remains of the East Asian Model?
Nº 9	Febrero de 2001	Gordon H. HANSON	Should Countries Promote Foreign Direct Investment?
Nº 8	Enero de 2001	Ilan GOLDFAJN y Gino OLIVARES	Can Flexible Exchange Rates Still "Work" in Financially Open Economies?-
Nº 7	Diciembre de 2000	Andrew CORNFORD	Commentary on the Financial Stability Forum's Report of the Working Group on Capital Flows
Nº 6	Agosto de 2000	Devesh KAPUR y Richard WEBB	Governance-related Conditionalities of the International Financial Institutions
Nº 5	Junio de 2000	Andrés VELASCO	Exchange-rate Policies for Developing Countries: What Have We Learned? What Do We Still Not Know?
Nº 4	Junio de 2000	Katharina PISTOR	The Standardization of Law and Its Effect on Developing Economies
Nº 3	Mayo de 2000	Andrew CORNFORD	The Basle Committee's Proposals for Revised Capital Standards: Rationale, Design and Possible Incidence
Nº 2	Mayo de 2000	T. Ademola OYEJIDE	Interests and Options of Developing and Least-developed Countries in a New Round of Multilateral Trade Negotiations
Nº 1	Marzo de 2000	Arvind PANAGARIYA	The Millennium Round and Developing Countries: Negotiating Strategies and Areas of Benefits

Los trabajos de la *G-24 Discussion Paper Series* pueden consultarse en el sitio www.unctad.org. Pueden solicitarse ejemplares de los trabajos al Auxiliar de Publicaciones, Subdivisión de Políticas Macroeconómicas y de Desarrollo, División de Globalización y Estrategias de Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Palais des Nations, CH-1211 Ginebra 10, Suiza (fax: +41-22-917.0274).

UNCTAD Discussion Papers

Nº 183	Abril de 2007	Irfan ul HAQUE	Rethinking industrial policy
Nº 182	Octubre de 2006	Robert ROWTHORN	The renaissance of China and India: implications for the advanced economies
Nº 181	Octubre de 2005	Michael SAKBANI	A re-examination of the architecture of the international economic system in a global setting: issues and proposals
Nº 180	Octubre de 2005	Jörg MAYER y Pilar FAJARNÉS	Tripling Africa's primary exports: What? How? Where?
Nº 179	Abril de 2005	S.M. SHAF AEDDIN	Trade liberalization and economic reform in developing countries: structural change or de-industrialization
Nº 178	Abril de 2005	Andrew CORNFORD	Basel II: the revised framework of June 2004
Nº 177	Abril de 2005	Benu SCHNEIDER	Do global standards and codes prevent financial crises? Some proposals on modifying the standards-based approach
Nº 176	Diciembre de 2004	Jörg MAYER	Not totally naked: textiles and clothing trade in a quota free environment
Nº 175	Agosto de 2004	S. M. SHAF AEDDIN	Who is the master? Who is the servant? Market or Government?
Nº 174	Agosto de 2004	Jörg MAYER	Industrialization in developing countries: some evidence from a new economic geography perspective
Nº 173	Junio de 2004	Irfan ul HAQUE	Globalization, neoliberalism and labour
Nº 172	Junio de 2004	Andrew CORNFORD	The WTO negotiations on financial services: current issues and future directions
Nº 171	Mayo de 2004	Andrew CORNFORD	Variable geometry for the WTO: concepts and precedents
Nº 170	Mayo de 2004	Robert ROWTHORN y Ken COUTTS	De-industrialization and the balance of payments in advanced economies
Nº 169	Abril de 2004	Shigehisa KASAHARA	The flying geese paradigm: a critical study of its application to East Asian regional development
Nº 168	Febrero de 2004	Alberto GABRIELE	Policy alternatives in reforming power utilities in developing countries: a critical survey
Nº 167	Enero de 2004	R. KOZUL-WRIGHT y P. RAYMENT	Globalization reloaded: an UNCTAD perspective
Nº 166	Febrero de 2003	Jörg MAYER	The fallacy of composition: a review of the literature
Nº 165	Noviembre de 2002	Yuefen LI	China's accession to WTO: exaggerated fears?
Nº 164	Noviembre de 2002	Lucas ASSUNCAO y ZhongXiang ZHANG	Domestic climate change policies and the WTO
Nº 163	Noviembre de 2002	A.S. BHALLA y S. QIU	China's WTO accession. Its impact on Chinese employment
Nº 162	Julio de 2002	P. Nolan y J. ZHANG	The challenge of globalization for large Chinese firms
Nº 161	Junio de 2002	Zheng ZHIHAI y Zhao YUMIN	China's terms of trade in manufactures, 1993–2000
Nº 160	Junio de 2002	S. M. SHAF AEDDIN	The impact of China's accession to WTO on exports of developing countries
Nº 159	Mayo de 2002	J. MAYER, A. BUTKEVICIUS y A. KADRI	Dynamic products in world exports

UNCTAD Discussion Papers

Nº 158	Abril de 2002	Yilmaz AKYÜZ y Korkut BORATAV	The making of the Turkish financial crisis
Nº 157	Noviembre de 2001	Heiner FLASSBECK	The exchange rate: Economic policy tool or market price?
Nº 156	Agosto de 2001	Andrew CORNFORD	The Basel Committee's proposals for revised capital standards: Mark 2 and the state of play
Nº 155	Agosto de 2001	Alberto GABRIELE	Science and technology policies, industrial reform and technical progress in China: Can socialist property rights be compatible with technological catching up?
Nº 154	Junio de 2001	Jörg MAYER	Technology diffusion, human capital and economic growth in developing countries
Nº 153	Diciembre de 2000	Mehdi SHAFEAEDDIN	Free trade or fair trade? Fallacies surrounding the theories of trade liberalization and protection and contradictions in international trade rules
Nº 152	Diciembre de 2000	Dilip K. DAS	Asian crisis: distilling critical lessons
Nº 151	Octubre de 2000	Bernard SHULL	Financial modernization legislation in the United States – Background and implications
Nº 150	Agosto de 2000	Jörg MAYER	Globalization, technology transfer and skill accumulation in low-income countries
Nº 149	Julio de 2000	Mehdi SHAFEAEDDIN	What did Frederick List actually say? Some clarifications on the infant industry argument
Nº 148	Abril de 2000	Yilmaz AKYÜZ	The debate on the international financial architecture: Reforming the reformers
Nº 147	Abril de 2000	Martin KHOR	Globalization and the South: Some critical issues
Nº 146	Febrero de 2000	Manuel R. AGOSIN y Ricardo MAYER	Foreign investment in developing countries: Does it crowd in domestic investment?
Nº 145	Enero de 2000	B. ANDERSEN, Z. KOZUL-WRIGHT y R. KOZUL-WRIGHT	Copyrights, competition and development: The case of the music industry

Los trabajos de la *UNCTAD Discussion Papers* pueden consultarse en el sitio www.unctad.org. Pueden solicitarse ejemplares de los trabajos al Auxiliar de publicaciones, Subdivisión de Políticas Macroeconómicas y de Desarrollo, División de Globalización y Estrategias de Desarrollo, UNCTAD, Palais des Nations, CH-1211 Ginebra 10, Suiza (fax: +41-22- 917.0274).

CUESTIONARIO

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2007

Para poder aumentar la calidad y la utilidad del Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, la secretaría de la UNCTAD desearía recibir sus opiniones sobre esta publicación. Sírvase rellenar este formulario y devolverlo a la dirección que figura a continuación:

Encuesta a los lectores
División de Globalización y Estrategias de Desarrollo
UNCTAD
Palais des Nations, Oficina E.10009
CH-1211 Ginebra 10, Suiza
Fax: (+41) (0)22 917 0274
Correo electrónico: tdr@unctad.org

Le agradecemos muchísimo su amable cooperación.

- | 1. ¿Cómo calificaría usted esta publicación? | <i>Excelente</i> | <i>Buena</i> | <i>Satisfactoria</i> | <i>Pobre</i> |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| En general | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Utilidad de los temas tratados | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Calidad analítica | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Conclusiones normativas | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Presentación | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

2. ¿Cuáles considera que son los puntos fuertes de esta publicación?

3. ¿Cuáles considera que son los puntos débiles de esta publicación?

4. ¿Con qué fines principales utiliza usted esta publicación?

Análisis e investigación	<input type="checkbox"/>	Educación y formación	<input type="checkbox"/>
Formulación de políticas y gestión	<input type="checkbox"/>	Otros (<i>especifique</i>) _____	

5. Indique lo que mejor describa su esfera de trabajo:

Gobierno	<input type="checkbox"/>	Empresa pública	<input type="checkbox"/>
Organización no gubernamental	<input type="checkbox"/>	Institución académica o de investigación	<input type="checkbox"/>
Organización internacional	<input type="checkbox"/>	Medios de información	<input type="checkbox"/>
Institución empresarial privada	<input type="checkbox"/>	Otro tipo (<i>especifique</i>) _____	

6. Nombre y dirección de la persona que contesta al formulario (*optativo*):

7. ¿Desea agregar alguna observación?
