

# Construyendo el futuro de la relación entre Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe

ADB



ADBInstitute



# Construyendo el futuro

de la relación entre Asia y el Pacífico  
y América Latina y el Caribe

Banco Asiático de Desarrollo

Banco Interamericano de Desarrollo

Instituto del Banco Asiático de Desarrollo

© 2012 Banco Asiático de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto del Banco Asiático de Desarrollo. Todos los derechos reservados.

**Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo**

Construyendo el futuro de la relación entre Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe

p. cm.

ISBN 978-1-59782-160-5

1. Asia—Economic conditions—21st century. 2. Caribbean Area—Economic conditions—21st century. 3. Latin America—Economic conditions—21st century. 4. Asia—Foreign economic relations—Caribbean Area. 5. Asia—Foreign economic relations—Latin America. 6. Caribbean Area—Foreign economic relations—Asia. 7. Latin America—Foreign economic relations—Asia. I. Asian Development Bank. II. Inter-American Development Bank. III. Asian Development Bank Institute.

HF1480.5.S537 2012

Las opiniones expresadas en este libro son las de los autores y no necesariamente son reflejo de las opiniones y políticas del Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Instituto del Banco Asiático de Desarrollo (IBAsD), sus Juntas de Gobernadores ni los gobiernos que representan.

El BAsD, el BID y el IBAsD no garantizan la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no aceptan responsabilidad alguna por las consecuencias de su uso.

En este documento, la designación de un territorio o área geográfica en particular, o las referencias a estos, o el uso de la palabra “país”, no constituye un juicio crítico por parte del BAsD, el BID o el IBAsD con respecto a la condición jurídica, o de otro tipo, de dichos territorios o áreas.

El BAsD, el BID y el IBAsD solo alientan la impresión o copia de la información contenida en este documento si se hace con fines personales y no comerciales, siempre y cuando se haga con el conocimiento del BAsD, el BID y el IBAsD. Los usuarios de este documento no pueden venderlo ni distribuirlo, ni crear documentos derivados del mismo, con fines comerciales sin la autorización expresa, por escrito, del BAsD, el BID y el IBAsD.

Banco Asiático de Desarrollo  
6 ADB Avenue  
Mandaluyong, 1550 Metro Manila  
Filipinas  
**[www.adb.org](http://www.adb.org)**

Instituto del Banco Asiático de Desarrollo  
Kasumigaseki Building 8F  
3-2-5, Kasumigaseki, Chiyoda-ku  
Tokio 100-6008, Japón  
**[www.adbi.org](http://www.adbi.org)**

Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
Estados Unidos  
**[www.iadb.org](http://www.iadb.org)**

# Índice

<b>Siglas y acrónimos</b> .....	v
<b>Prólogo</b> .....	ix
<b>Agradecimientos</b> .....	xi
<b>Panorama general</b> .....	xiii
<b>Capítulo 1</b>	
El comercio entre Asia y el Pacífico y ALC: ¿qué nos depara el futuro? .....	1
<b>Capítulo 2</b>	
Los tratados de libre comercio entre Asia y el Pacífico y ALC: una evaluación .....	45
<b>Capítulo 3</b>	
La inversión en Asia y el Pacífico y ALC: el adhesivo que puede unir ambas regiones .....	89
<b>Capítulo 4</b>	
La cooperación entre Asia y el Pacífico y ALC: forjando vínculos más allá del comercio y de la inversión .....	119



## Siglas y acrónimos

AFTA	Área de Libre Comercio de la ASEAN
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
ALC	América Latina y el Caribe
Alpac	Área de Libre Comercio Asia-Pacífico
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
ARCO	Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
BAAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BRICS	Brasil, Rusia, India, República Popular China y Sudáfrica
CESPAP	Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico
CIF	Costo, seguro, flete
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFE	Centros financieros extraterritoriales
FMI	Fondo Monetario Internacional
Ecotech	Cooperación Económica y Técnica de la APEC
Focalae	Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
HHI	Índice de Herfindahl-Hirschman
IBAsD	Instituto del Banco Asiático de Desarrollo
IBSA	Foro de India, Brasil y Sudáfrica
IED	Inversión extranjera directa
IDM	Indicadores del Desarrollo Mundial

JETRO	Organización de Comercio Exterior de Japón
Mercosur	Mercado Común del Sur
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PTA	Acuerdo preferencial de comercio
PyME	Pequeña y mediana empresa
SITC	Clasificación Estándar de Comercio Internacional
TLC	Tratado de libre comercio
TPP	Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica
TRIPS	Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
Unecosoc	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
USITC	Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos

## **Economías de Asia y el Pacífico**

AFG	Afganistán
AUS	Australia
AZE	Azerbaiyán
BAN	Bangladesh
BHU	Bhután
BRU	Brunei Darussalam
CAM	Camboya
PRC	República Popular China
COO	Islas Cook
FIJ	Islas Fiji
GEO	Georgia

HKG	Hong Kong, China
IND	India
INO	Indonesia
JPN	Japón
KAZ	Kazajstán
KIR	Kiribati
KOR	República de Corea
KGZ	Kirguistán
LAO	República Democrática Popular Lao
MAL	Malasia
MLD	Maldivas
RMI	República de las Islas Marshall
FSM	Estados Federados de Micronesia
MON	Mongolia
MYA	Mianmar
NAU	Nauru
NEP	Nepal
NZL	Nueva Zelandia
PAK	Pakistán
PAL	Palau
PNG	Papua Nueva Guinea
PHI	Filipinas
SAM	Samoa
SIN	Singapur
SOL	Islas Solomon
SRI	Sri Lanka
TAJ	Tayikistán
TAP	Taipei, China
THA	Tailandia
TIM	Timor-Leste
TON	Tonga
TKM	Turkmenistán
TUV	Tuvalu

UZB	Uzbekistán
VAN	Vanuatu
VIE	Vietnam

## Países de América Latina y el Caribe

ARG	Argentina
BHS	Bahamas
BRB	Barbados
BLZ	Belice
BOL	Bolivia
BRA	Brasil
CHL	Chile
COL	Colombia
CRI	Costa Rica
DOM	República Dominicana
ECU	Ecuador
SLV	El Salvador
GTM	Guatemala
CUY	Guyana
HTI	Haití
HND	Honduras
JAM	Jamaica
MEX	México
NIC	Nicaragua
PAN	Panamá
PRY	Paraguay
PER	Perú
SUR	Suriname
TTO	Trinidad y Tobago
URY	Uruguay
VEN	Venezuela

## Prólogo

El comercio, la inversión y los vínculos financieros entre las regiones en desarrollo se están profundizando. El mejor ejemplo de esto es la relación actual entre Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe (ALC). A fin de aprovechar las enormes posibilidades para la cooperación interregional, decidimos llevar a cabo un estudio conjunto destinado a examinar posibles estrategias para reforzar esta relación, y afianzar la función catalizadora que desempeñan sus respectivos bancos regionales de desarrollo. En este documento se analizan los vínculos económicos existentes entre estas dos regiones de rápido crecimiento, así como también la forma de eliminar las barreras al comercio y a la inversión, y sustentar la cooperación Sur-Sur.

El logro de una colaboración más continua y dinámica no será fácil. Esencialmente, nuestra labor debe tener un alcance amplio. La región de Asia es mucho más que la República Popular China, India y Japón; a su vez ALC no solo incluye a Brasil, México y Argentina. Tenemos que asegurar un aumento continuo de la participación de los gobiernos de ambas regiones en la ampliación de los sectores en los que cooperamos. Debemos esforzarnos por mejorar los aspectos logísticos del comercio y de la infraestructura física para fortalecer los vínculos entre los mercados de bienes y servicios. Debemos eliminar también, las barreras al comercio y a la inversión interregional en ambas regiones a fin de reforzar la relación entre los recursos existentes y una producción con mayor valor agregado. El Banco Asiático de Desarrollo (BASD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) están empeñados en respaldar a nuestras respectivas regiones para cumplir estos objetivos.

Asia y el Pacífico y ALC se sitúan entre las regiones de más rápido crecimiento del mundo. Ambas resistieron bien la crisis económica mundial y se recuperaron con premura. Durante ese período obtuvieron valiosas enseñanzas que ahora pueden compartir. Por ejemplo, Asia puede beneficiarse de la

experiencia adquirida en ALC en las áreas de sistemas de pensiones, programas condicionales de transferencias en efectivo, desarrollo de la infraestructura urbana y modernización del sector agrícola. Del mismo modo, los países de ALC pueden aprender de la experiencia obtenida en Asia y el Pacífico en la producción de manufacturas y la creación de cadenas de abastecimiento, la formación de capital humano, las asociaciones entre el sector público y el privado, y los programas regionales de cooperación financiera, tales como la Iniciativa Chiang Mai. Ambas regiones cuentan con grandes mercados internos, y no obstante su fuerte desarrollo económico, mucha de su población vive en situación de pobreza. Por otra parte, ambas regiones, poseen fortalezas únicas en las áreas de recursos naturales, industria y servicios. Una consolidación de estos sectores nos permitirá seguir reforzando nuestra relación interregional. Es por ello que proponemos fortalecer la arquitectura comercial transfronteriza, mejorar la colaboración mutua y fomentar canales para la sostenibilidad de la inversión entre las dos regiones.

Queremos expresar nuestro agradecimiento a Masahiro Kawai, Decano del Instituto del BAsD, y a Antoni Estevadeordal, Gerente del Sector de Integración y Comercio del BID (quienes encabezaron la preparación de este informe conjunto) y a todos los que contribuyeron al mismo. Esta labor pone de manifiesto la creciente colaboración y el intercambio de conocimientos que caracteriza la relación entre ambas instituciones financieras multilaterales.



*Haruhiko Kuroda*  
Presidente  
Banco Asiático de Desarrollo



*Luis Alberto Moreno*  
Presidente  
Banco Interamericano de Desarrollo

## Agradecimientos

La preparación de este documento fue comisionada por el Presidente del BAsD, **Haruhiko Kuroda**, y el Presidente del BID, **Luis Alberto Moreno**, con el fin de analizar los crecientes vínculos comerciales entre Asia y el Pacífico y ALC, y las oportunidades para incrementar la cooperación Sur-Sur entre ambas regiones, así como fortalecer la colaboración institucional entre ambos bancos regionales de desarrollo.

El informe constituye un importante esfuerzo conjunto de investigación por parte del BAsD, el BID y el IBAsD, bajo la supervisión general de **Masahiro Kawai**, Decano del IBAsD, y **Antoni Esteveordal**, Gerente del Sector de Integración y Comercio del BID. El BID se encargó de preparar los capítulos 1 y 4, labor que fue coordinada por **Mauricio Mesquita Moreira**, Coordinador de Investigación del Sector de Integración y Comercio del BID. El BAsD y el IBAsD se hicieron cargo de los capítulos 2 y 3, labor que fue coordinada por **Gloria Pasadilla**, investigadora del IBAsD.

El capítulo 1 fue preparado por **Mauricio Mesquita Moreira** y **Danielken Molina** (economista del Sector de Integración y Comercio del BID), y el capítulo 4, por **Mauricio Mesquita Moreira** y **Theodore Kahn** (consultor del BID), con contribuciones del BAsD y del IBAsD. El capítulo 2 fue preparado por **Ganeshan Wignaraja** (Director de Investigación del IBAsD), **Luca Burmeister** (consultor del BAsD) y **Dorothea Ramizo** (consultora del BAsD), y el capítulo 3, por **Gloria Pasadilla**, con contribuciones del BID.

Otras personas también contribuyeron con la elaboración de este informe mediante su apoyo técnico y sus sugerencias, incluidos Matthew Shearer, Jeremy Harris y los participantes de la Séptima Reunión Anual de LAEBA. Jesús de Lara coordinó la producción de este informe. The Word Express Inc. se encargó de realizar el diseño.



## Panorama general

Según Alan Kay, precursor de la computación en Estados Unidos, “la mejor forma de predecir el futuro es inventarlo”. Este aforismo es relevante en varias áreas, incluidas el comercio internacional y el futuro de las relaciones entre Asia y América Latina y el Caribe (ALC).<sup>1</sup> Si bien esta relación no necesita ser inventada, los gobiernos de ambas regiones deben encontrar los mecanismos que permitan que el vínculo produzca resultados mutuamente beneficiosos para todas las partes involucradas; no sólo para los próximos años por venir, sino también para las siguientes décadas.

Las relaciones económicas entre ambas regiones tienen un largo historial. El comercio con Asia fue el principal motivo de los conquistadores para navegar hacia el Oeste a fines del siglo XV, lo cual condujo al descubrimiento de América. No obstante esta conexión inicial, las relaciones comerciales solo comenzaron a ganar importancia tras la Segunda Guerra Mundial, cuando Japón se transformó en uno de los principales países inversionistas en ALC. En ese entonces, Japón importaba recursos naturales de ALC, mientras que ALC importaba productos industriales producidos en Japón. Esta relación comercial tuvo un nuevo impulso durante la segunda generación de “tigres asiáticos”, en los años setenta y ochenta cuando el comercio entre las dos regiones se incrementó gracias a la demanda de materias primas experimentada por la República de Corea, Hong Kong, la República Popular China y Singapur. Pero el viraje decisivo recién se produjo al iniciarse el siglo XXI. El resurgimiento de ALC, junto con el ascenso de la República Popular China e India como las economías con mayor densidad poblacional de Asia, caracterizadas por su gran capacidad manufacturera e insaciable apetito de

---

<sup>1</sup> A menos que se indique lo contrario, en este informe “Asia” se refiere a las economías de Asia y el Pacífico.

recursos naturales, han posicionado a Asia, en tan solo una década, como el segundo socio comercial más importante de ALC, y han incrementado considerablemente la importancia estratégica y económica de ALC para Asia.

Puede argumentarse que estos cambios trascendentales fueron ocasionados principalmente por fuerzas del mercado, impulsadas por la enorme complementariedad de recursos de ambas regiones, y no debido a una activa intervención gubernamental. Sin embargo, para ampliar, distribuir y consolidar los avances logrados hasta la fecha, los gobiernos deberán desempeñar un papel más decisivo. Esta participación es especialmente importante para reforzar y equilibrar los tres pilares fundamentales de una integración exitosa: el comercio, la inversión y la cooperación.

Este informe es el fruto de una ardua colaboración entre el BASD, el Instituto del BASD y el BID. En los cuatro capítulos que lo componen se examinan los principales retos y oportunidades existentes en cada uno de estos tres pilares, y se señalan las ventajas de explotarlos de manera equilibrada. En los dos primeros capítulos se describen los antecedentes históricos, la emergente arquitectura del comercio, y se analiza el impacto de algunas políticas económicas sobre el comercio entre las dos regiones. En los últimos dos capítulos se examinan las oportunidades para la inversión y la cooperación entre las dos regiones.

## **Fortalecer y equilibrar los pilares de la integración**

Los tres pilares de la integración están fuertemente vinculados entre sí. Dadas las ventajas comparativas, el comercio se ubica generalmente a la cabeza, y genera el contexto y la información necesarios para el segundo pilar, la inversión extranjera directa (IED). A su vez, una “masa crítica” de comercio e inversión aumenta los incentivos para que los gobiernos colaboren en una amplia gama de aspectos políticos, sociales y técnicos, que constituyen el tercer pilar. Este no es necesariamente un proceso lineal, ya que los tres pilares se refuerzan entre sí. Por ejemplo, un incremento de la inversión y la cooperación crea oportunidades para el comercio, y viceversa. La interacción entre los pilares contribuye a crear un entorno más estable, pues las falencias de uno se compensan gracias a las fortalezas de los otros. De este modo, estas interacciones crean beneficios que trascienden el ámbito económico y generan ventajas en la economía política. En cierta medida, durante los últimos 50 años la relación entre ambas regiones se ha ajustado

a la siguiente descripción: primero llega el comercio, y luego llegan la inversión y la cooperación. No obstante, el inédito auge comercial experimentado durante la última década ha producido lo que, al parecer, es un desequilibrio sin precedentes entre los tres pilares, creando una oportunidad única para enfrentar los nuevos retos que se avecinan.

## Capítulo 1: El auge del comercio

En el capítulo 1 se trata de poner en perspectiva el reciente surgimiento del comercio mediante un análisis de las pasadas tendencias y proyecciones hacia el futuro. A partir de los bajos niveles observados en 2000, el comercio entre Asia y ALC ha registrado un aumento anual promedio del 20,5%, alcanzando un nivel estimado de US\$442.000 millones en 2011.<sup>2</sup> En ese contexto, la participación de Asia en el comercio de ALC aumentó a un nivel sin precedentes del 21%, comparado con el 34% de Estados Unidos, que es el principal socio comercial de la región. Entretanto, la participación de ALC en el comercio con Asia se duplicó hasta alcanzar un nivel del 4,4%. Sin embargo, la mayoría de este incremento se ha concentrado en pocos países. Por parte de Asia se encuentran la República Popular China, Japón, la República de Corea e India. Estos países representan casi el 90% del comercio de Asia con ALC, correspondiendo la mitad de dicho porcentaje a la relación comercial que ALC sostiene con la República Popular China. Por su parte, cerca del 80% del comercio total de Asia con ALC está concentrado en Brasil, México, Chile y Argentina.

Desafortunadamente, la relación comercial entre las dos regiones no refleja el cambio estructural experimentado por ellas en las últimas décadas. El incremento del flujo comercial se caracteriza por el intercambio de materias primas por productos manufacturados, con lo cual se profundiza la característica principal del tipo de relación comercial que siempre ha existido entre Asia y ALC. Esta modalidad de comercio se ha traducido en una alta concentración de exportaciones de materias primas desde ALC: hierro, cobre, soya, aceite, azúcar, pulpa de papel y productos avícolas. Estos productos representan el 70% de sus exportaciones. Por su parte, Asia exporta una amplia variedad de bienes manufacturados, que incluye buques, automóviles, productos electrónicos, equipo, y partes y componentes. Además de la concentración geográfica y de productos, y en gran medida como consecuencia

.....

<sup>2</sup> Estimación del BID en base a datos notificados de ALC.

de ello, ese auge se ha caracterizado también por ciertos desequilibrios comerciales, sobre todo en las relaciones con México y Centroamérica, que no exportan productos básicos. Estos desequilibrios, si no se corrigen, podrían tener consecuencias nocivas sobre la política económica de la región.

En tanto que muchas de estas características y estos desafíos son simplemente un reflejo de la forma en que se distribuyen las ventajas comparativas dentro de las regiones y entre ellas, y de las diferencias en el tamaño de los países, la geografía, la estructura industrial de las empresas, y las circunstancias históricas, los gobiernos cuentan con amplias oportunidades para adoptar medidas correctivas. En este contexto, la experiencia de Asia en la adopción de políticas orientadas a promover la competitividad del sector manufacturero mediante la liberalización de la inversión y el comercio, la inversión en capital humano e infraestructura moderna y una gestión macroeconómica prudente indica que, para promover cambios estructurales, es esencial la adopción de políticas adecuadas por parte del sector público. En particular, es importante contradecir la idea de que la actual situación es un resultado inevitable del esquema de intercambio de productos básicos por productos manufacturados. La escasez de recursos actual y proyectada en Asia, así como sus fuertes y persistentes ventajas comparativas en el sector de manufacturas parecen indicar, convincentemente, que este tipo de intercambio seguirá caracterizando el futuro de la relación comercial entre las dos regiones. Sin embargo, esto probablemente tendrá lugar en un contexto en el que los productos básicos, y los sectores económicos que los sustentan, serán objeto de una rápida evolución tecnológica basada en los avances en los sectores de biotecnología, energía y minería. La demanda y los precios relativos de estos productos básicos seguirán aumentando debido a su creciente escasez mundial. Esta situación es muy distinta de la existente durante la segunda mitad del siglo XX, que exacerbó preocupaciones históricas en ALC y se tradujo en interpretaciones, frecuentemente erróneas, acerca del potencial de crecimiento de las industrias productoras de recursos básicos.

Sin embargo, para disfrutar de los beneficios derivados de esta evolución, ambas regiones deberán adoptar al menos dos conjuntos de medidas. Primero, ALC debe invertir considerablemente para mejorar la calidad de su suministro, el capital humano, la infraestructura relacionada con el comercio y la tecnología industrial. Esta es una tarea que, en general, las economías desarrolladas y emergentes de Asia han abordado

con mayor eficacia, y ALC puede aprovechar las enseñanzas obtenidas de esa experiencia. Segundo, los gobiernos de ambas regiones deben abordar los elevados costos del comercio que siguen obstaculizando el comercio intrarregional y que reducen las oportunidades para la diversificación y la modernización tecnológica.

Básicamente, el alto nivel de costos se debe a dos factores. Primero, los obstáculos tradicionales al comercio, como las barreras arancelarias y no arancelarias, siguen siendo excesivos. Un segundo problema lo constituyen los altos costos del transporte debido a la falta de infraestructura, y a la ineficiencia y escasez de los servicios de transporte. Estos factores son especialmente importantes para el comercio entre socios distantes, y más aún en el caso de socios distantes que comercian recursos naturales de poco valor en relación con su peso. Los costos del comercio resultantes se traducen en un mayor precio de los alimentos y las materias primas para los consumidores y las empresas de Asia, y en menores ganancias para los productores agrícolas y mineros de ALC.

## **Capítulo 2: Crear una arquitectura para reducir los costos del comercio**

Este diagnóstico, que de otra manera es preocupante, conlleva al menos dos aspectos positivos. Primero, existe “espacio para aplicar políticas” destinadas a ampliar y diversificar el comercio, lo cual permite abordar algunos de los problemas que ha traído aparejado el auge del comercio. Segundo, los gobiernos y el sector privado están usando ese espacio en beneficio de ambas regiones. Estas medidas se examinan en detalle en el capítulo 2, donde se señala que entre 2004 y 2011 se adoptaron en promedio dos tratados de libre comercio (TLC) entre Asia y ALC al año. En vista de esto, en enero de 2012 se habían suscrito un total de 18 tratados de libre comercio (TLC), y se prevé que esta cifra aumentará, pues ya se han suscrito cuatro nuevos acuerdos que están en espera de ser implementados. Además se están negociando otros ocho, y se han propuesto otros 11. Si todos ellos entran en efecto, para 2020 habrá en vigor un total de 30 acuerdos entre las dos regiones. Las economías con mayor participación en cuanto a TLC se refiere son: Chile (seis), Perú (cuatro), Panamá (dos), Taipei, China (cuatro), Singapur (tres), la República Popular China (tres), India (dos), Japón (dos) y la República de Corea (dos).

Los TLC representados en estas cifras varían extraordinariamente en cuanto a las disposiciones relacionadas con la velocidad y cobertura de la liberalización arancelaria, el número de sectores de servicios incluidos, y la cobertura y profundidad de los nuevos temas abordados, como los derechos de propiedad intelectual y los denominados “temas de Singapur” (adquisiciones del sector público, facilitación del comercio, inversión y competencia). El análisis, usando estas disposiciones como indicador del alcance de los acuerdos, indica que la mayoría de los acuerdos entre ambas regiones se sitúan en un punto medio de la escala, incluidas una liberalización rápida o gradual de aranceles, una cobertura parcial o elevada de los servicios, y baja cobertura de nuevos temas. Solo los acuerdos entre la República de Corea y Perú (2011), el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP) (2006) y el acuerdo entre Chile y Australia (2009) se consideran acuerdos “profundos” o de gran alcance.

Estos tres TLC conllevan una liberalización del comercio de casi todos los productos dentro de plazos plausibles y bien establecidos de 10 años o menos. La liberalización del comercio de servicios es integral en los tres acuerdos, los cuales también contemplan la inclusión automática de sectores de servicios recientemente liberalizados. Los tres acuerdos abarcan también disposiciones importantes sobre nuevos temas a fin de promover un incremento de la integración económica entre las partes, garantizando así los mayores beneficios posibles del aumento del comercio.

Para asegurar que esta nueva arquitectura reducirá los costos del comercio, debe darse prioridad a los siguientes aspectos:

- **Profundizar y dar mayor alcance a los TLC en vigor.** La inclusión de las cláusulas plus de la Organización Mundial del Comercio (OMC) es particularmente aconsejable, pues las disposiciones sobre políticas de competencia e inversión son un componente integral del reforzamiento del pilar de inversión y de la creación de redes de producción. La inclusión de cláusulas sobre facilitación del comercio, armonización de procedimientos aduaneros, normas y aspectos logísticos contribuiría a reducir los costos del comercio. Además, un manejo adecuado de las adquisiciones del sector público mejoraría el acceso a los mercados, y la adopción de cláusulas sobre cooperación reforzaría el tercer pilar de la integración, que se examina con mayor detalle más adelante.

- **Ampliar la cobertura geográfica de estos acuerdos y, con el tiempo, procurar la adopción de un TLC interregional amplio.** No obstante su incremento, los acuerdos no cubren, o solo lo hacen superficialmente, ciertas relaciones comerciales fundamentales entre ambas regiones, especialmente las que se refieren a sus principales economías. Un acuerdo interregional proveería un instrumento importante para abordar este problema, consolidar los numerosos tratados bilaterales y plurilaterales (y, por consiguiente, abordar el riesgo de nuevos costos de transacción debido a la proliferación de normas de origen —el denominado “*noodle bowl*”) y armonizar mejor las normas mundiales y regionales. La reciente propuesta para la adopción de un TLC a través del Área de Libre Comercio Asia-Pacífico (Alpac) ha sido objeto de profundo análisis en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). No obstante, se prevé que la formación del área de libre comercio demorará muchos años dada la complejidad de las negociaciones entre las 21 economías que podrían integrarla. Las actuales negociaciones para aumentar el alcance del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP), en el que participan un número menor de países miembros, probablemente servirán como trampolín para crear un sistema de integración de mayor envergadura.
- **Asegurar que las empresas utilicen las preferencias al amparo de los TLC.** Los datos disponibles demuestran que los países de ALC comenzaron a usar TLC como instrumentos de política comercial de manera relativamente temprana, aunque las empresas han empezado a utilizarlos recientemente. Dado que Asia se ha integrado al sistema de TLC, el empleo por parte de las empresas aumentará en comparación con su nivel actual. El uso de TLC por parte de las empresas puede ser alentado mediante la promoción de sus cláusulas, incluidos los márgenes de preferencia en lo que respecta a los productos y los procedimientos administrativos relacionados con las normas de origen. En los casos en que sea posible, deberán adoptarse prácticas óptimas en estas áreas, y los gobiernos deberán aumentar la transparencia de la información sobre el uso de los acuerdos, sobre todo en el caso de las pequeñas y medianas empresas (PyME).

Los TLC no son el único instrumento que los gobiernos pueden utilizar para reducir los costos del comercio, a pesar de los beneficios que ofrecen.

Cuando las condiciones políticas son desfavorables, y las negociaciones se extienden por años o incluso décadas, los gobiernos deben efectuar negociaciones mejor focalizadas en sectores específicos, especialmente en áreas en que los acuerdos no son esenciales, o cuando sus beneficios no pueden ir más allá de un determinado umbral.

Por ejemplo, los acuerdos con cláusulas sobre servicios de transporte pueden contribuir a aumentar la competencia y a reducir así los costos. No obstante, los costos del transporte pueden reducirse también mediante iniciativas independientes, como los acuerdos de cielos abiertos o los incentivos fiscales coordinados, a fin de incrementar el suministro de servicios directos de transporte entre las dos regiones. Lo mismo ocurre en el caso de los acuerdos que rigen las condiciones sanitarias y fitosanitarias y los procedimientos aduaneros. En otras áreas, como la de infraestructura de transporte, en que la congestión e ineficiencia en puertos y aeropuertos aumenta los costos de flete e inmovilización de carga, los acuerdos no resultan útiles.

En este afán por reducir los costos del comercio deberán ponerse sobre la mesa todos los instrumentos disponibles. De este modo, podría alcanzarse un mejor equilibrio político y económico entre los costos y beneficios de dichos instrumentos.

### Capítulo 3: Fomentar la inversión

Los retos y oportunidades creados por el auge del comercio pueden abordarse mejor mediante el incremento de la inversión interregional. Este es el tema que se examina en el capítulo 3. La inversión extranjera directa (IED) puede ser un instrumento poderoso para diversificar y mejorar las relaciones comerciales al permitir que las empresas salven los obstáculos al comercio (incluidos los impuestos por la distancia y la cultura), y al ofrecer a las economías anfitrionas capital y conocimientos que pueden usar para mejorar y diversificar sus exportaciones. También puede crear nuevos empleos y ayudar a mitigar los costos sociales creados por la inevitable pérdida de empleo resultante del comercio y la integración entre dos economías. Sobre todo, estas inversiones interregionales ofrecen generalmente buenas oportunidades comerciales que pueden generar importantes ganancias.

En lo que respecta a la relación entre Asia y ALC, las oportunidades de inversión generalmente se derivan de los mismos factores fundamentales que promueven el comercio, es decir, de la enorme complementariedad de

recursos de ambas regiones y de sus vastos mercados internos. En lugar de importar simplemente los productos básicos, las empresas asiáticas pueden invertir directamente en la región y ayudar así a ampliar y asegurar la oferta de productos, y a incrementar su valor. También pueden proveer conocimientos especializados en el área de manufacturas y, al mismo tiempo, superar obstáculos para el acceso a los mercados regionales y estadounidenses, reducir los costos de transporte y adaptar sus productos a los consumidores del país, al hacerlos más competitivos.

En ALC, las empresas, además de exportar productos básicos, pueden sacar provecho de sus ventajas en el sector agrícola y compartir su experiencia en materia de producción, registro de productos y gestión de cauces. Esto les permitiría promover su relación con la región de más rápido crecimiento del mundo, aumentar el valor de sus exportaciones y ampliar los márgenes de ganancias. También pueden usar la IED para sacar provecho del menor costo de la mano de obra en Asia, lo cual ayudaría a mejorar su acceso al mercado asiático de manufacturas y a comprender mejor las necesidades de los consumidores de esa región.

En el capítulo 3 se efectúa un análisis detallado de los recientes flujos interregionales de IED. Si bien las empresas han reaccionado frente a estos incentivos, esa reacción no ha estado a la altura de las oportunidades disponibles, sobre todo en ALC. La brecha entre el comercio y la inversión aumentó considerablemente durante el reciente período de auge comercial. Durante los ciclos anteriores de crecimiento del comercio —en las décadas de 1960 a 1990—, que fueron impulsados por Japón y la República de Corea, la IED siguió más de cerca la actividad comercial. En el ciclo actual, que está siendo impulsado por la República Popular China, la IED no ha tenido la magnitud que tuvo en el pasado.

Esto no significa que las inversiones de Asia en ALC se hayan estancado. Es difícil obtener cifras oficiales exactas pues una buena parte de la inversión asiática reportada en la región se encausa hacia los centros financieros extraterritoriales (CFE), por lo que su destino final no puede establecerse con exactitud. Es importante hacer notar que, incluso sin tomar en cuenta estas inversiones, el ritmo de crecimiento sigue siendo rápido. No obstante, las inversiones de Asia como proporción de la inversión total en ALC parecen ir a la zaga de su importancia en el comercio de la región. En 2010 las inversiones de la República Popular China (descontadas las transacciones en centros financieros extraterritoriales) representaron menos del 1% del flujo

de IED en ALC, en tanto que la participación de ese país en el comercio de la región fue del 11%. Evidentemente, el monto de las inversiones de ALC en Asia es menor aún. Aparte de los centros financieros extraterritoriales, las inversiones de la región en los principales mercados asiáticos (la República Popular China, Japón y la República de Corea) representan menos de un punto porcentual de los flujos totales. Entretanto, la participación de ALC en el comercio de esas tres economías asciende actualmente a cerca del 5,3%. Incluso en el caso de Brasil, el principal país inversionista de la región en Asia, la brecha entre el comercio y la inversión en Asia es considerable. Por ejemplo, en 2010 la participación de Brasil en el comercio de la República de Corea fue de alrededor del 1,5% (US\$12.500 millones), pero sus inversiones en el mercado coreano solo representaron el 0,4% de los flujos totales de IED (US\$4,1 millones).

Inevitablemente, las cifras oficiales sobre inversión se obtienen con retrasos, lo cual hace difícil comprender la evolución de las relaciones económicas entre ambas regiones. No obstante, la información proveniente de otras fuentes, por ejemplo, los anuncios sobre inversión, ofrecen un panorama más optimista en cuanto a la creación de un pilar más sólido de inversión en el futuro cercano, al menos en cuanto a Asia se refiere. En uno de los estudios, realizado por *Financial Times*, se observó que el número de nuevos proyectos de inversión de países de Asia y el Pacífico en ALC aumentó en un promedio anual del 8% entre 2003 y 2010, con un crecimiento del gasto de capital estimado del 18%. Este gasto subió de US\$12.600 millones en 2003 a un nivel máximo de US\$19.000 millones en 2008, tras lo cual se redujo a cerca de US\$16.000 millones debido a la crisis financiera mundial. Estas cifras son aun más asombrosas si se toman en cuenta las adquisiciones y fusiones, que tan solo en 2010 ascendieron por lo menos a US\$20.000 millones.

En lo que respecta a las inversiones totalmente nuevas, los principales inversionistas asiáticos son Japón (39%), la República Popular China e India (14% en ambos casos), y la República de Corea (11%), que conjuntamente representan más de las tres cuartas partes de la inversión en ALC. Este desglose refuerza el argumento de que la República Popular China, entre todos los inversionistas de Asia en ALC, no ha ocupado aún una posición equivalente al volumen de sus flujos de comercio. Por ejemplo, en 2010 el intercambio comercial de la República Popular China en ALC representó cerca del 50% del comercio de Asia con la región, en tanto que Japón, que sigue encabezando las inversiones, solo participó en el 18% de ese comercio.

No obstante su rápido crecimiento, las inversiones de Asia siguen concentrándose en los principales mercados de ALC (Brasil y México), que durante el período representaron el 53% de los proyectos. La composición sectorial de estas inversiones es más positiva, especialmente en lo que respecta a la diversificación del comercio entre ambas regiones. El papel de las manufacturas es más prominente que el observado en el área de flujos de comercio. El número de proyectos y el gasto de capital han aumentado aceleradamente desde 2003 y alcanzaron un nivel de casi US\$9.000 millones en 2011. Japón y la República de Corea son los principales inversionistas en el sector de manufacturas, en tanto que las inversiones de la República Popular China se concentran principalmente en el sector minero.

Por el lado de ALC, los datos sobre inversión anunciados en los medios de comunicación, si bien son optimistas, no modifican fundamentalmente el panorama, pues confirman la falta de inversión en los mercados asiáticos. El número total de proyectos aumentó a un ritmo anual del 23% en el período 2003–10. La inversión estimada de capital alcanzó un nivel máximo de más de US\$8.000 millones en 2008, pero se redujo marcadamente a un nivel medio anual de US\$1.000 millones tras la crisis financiera mundial. Estas inversiones se orientan principalmente a las principales economías asiáticas (la República Popular China e India representan el 31% y el 15% de los proyectos, respectivamente), y se concentran en el sector de servicios, no obstante que se han efectuado varias inversiones importantes en los sectores de energía y metales. La inversión en el sector de manufacturas sigue siendo escasa. Las inversiones de ALC en los mercados de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) son muy pequeñas.

Las empresas de ambas regiones son las únicas que pueden decidir dónde invertir, con base en las tasas de recuperación y las oportunidades de inversión. No obstante, existen varios instrumentos de política pública que pueden impulsar la inversión interregional. Estos instrumentos pueden ser especialmente útiles para reducir los costos del acceso a la información sobre mercados y para crear un entorno comercial favorable con pocas restricciones y normas estables y transparentes. Los organismos de promoción de inversiones y exportaciones pueden ser esenciales para lograr el primer objetivo, en tanto que las opciones para lograr el segundo van desde una orientación respecto de socios específicos hasta la adopción de medidas más generales. La primera categoría incluye los TLC con sus capítulos sobre

inversión y los tratados bilaterales de inversión. La segunda categoría incluye la opción de liberalizar unilateralmente el régimen de inversiones, mejorar los reglamentos para la aprobación de actividades comerciales, permisos y registros, así como el fortalecimiento de las instituciones de mercado del país. Los datos disponibles parecen indicar que las regiones están usando todas las opciones disponibles y logrando importantes avances.

Todos los acuerdos entre ambas regiones examinados en el capítulo 2, con la excepción de tres, contienen capítulos específicos sobre inversión extranjera. Los que no los incluyen, abarcan capítulos sobre inversión que cubren la IED en el sector de servicios; estos forman parte de la categoría “presencia comercial” en el capítulo sobre servicios. Del mismo modo, el número de tratados bilaterales de inversión entre socios de ambas regiones se ha duplicado desde la década de 1990, y actualmente asciende a casi 40. Por otra parte, desde esa década ambas regiones han hecho grandes avances en la liberalización de sus regímenes de IED. No obstante, no hay lugar para la complacencia. La cobertura geográfica de los TLC y los tratados bilaterales de inversión entre las economías de ambas regiones es limitada, y algunas de las relaciones interregionales más destacadas no se han incluido. Existen importantes oportunidades en materia de política para seguir liberalizando el régimen de IED en ambas regiones, como lo indica el índice de restricción de la IED de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que sitúa el régimen de IED de las economías de estas regiones entre los más restrictivos del mundo.

#### **Capítulo 4: Estudiar oportunidades para la cooperación**

La cooperación, el tercer pilar de la relación entre ALC y Asia, y tema de análisis del capítulo 4, es un aspecto clave de las relaciones interregionales que frecuentemente se pasa por alto. Es, además, un área en la que los gobiernos son los principales protagonistas. A diferencia del comercio y de la inversión, la cooperación requiere que los organismos públicos traten de alcanzar objetivos de política pública en el marco de lo que podríamos denominar cooperación “fuera del mercado”.

Esta es una categoría amplia y diversa que abarca numerosos aspectos de política, distintos instrumentos institucionales, y muchos participantes a nivel nacional y regional. Por esta razón, el análisis de la cooperación interregional no es exactamente una ciencia. Existen pocos datos irrefutables

para cuantificar y evaluar la cooperación en áreas como la educación y la innovación. Por consiguiente, en el capítulo 4 se describen los modelos actuales de cooperación entre ambas regiones, se identifican rasgos fundamentales, cuando es posible, y se ponen de relieve los retos y oportunidades existentes.

La cooperación fuera del mercado entre ambas regiones parece estar aumentando. En el curso de los últimos cinco años, la asistencia bilateral para el desarrollo ha crecido sustancialmente. Se han suscrito numerosos acuerdos y memorandos de entendimiento en áreas como la educación, la investigación científica y la energía. También se han creado nuevos foros multilaterales para Asia y ALC. Además, los gobiernos de ambas regiones han venido realizando una labor conjunta con organismos internacionales como las Naciones Unidas, la OMC y el G-20. Al mismo tiempo, en la mayoría de los casos la cooperación entre estas regiones es un fenómeno relativamente reciente y tiene un menor alcance que la cooperación con otras regiones.

Existen muy buenas perspectivas para acelerar esta cooperación en el curso de los próximos años. La importancia de la República Popular China, Brasil, India y la República de Corea como fuentes de asistencia para el desarrollo es cada vez mayor, y el hecho de que muchas economías de ALC y de Asia se encuentren en etapas similares de desarrollo ofrece oportunidades para compartir conocimientos relevantes en diversas áreas. Dada esa complementariedad, estas economías gozan de ventajas comparativas para el suministro de asistencia en comparación con los donantes tradicionales. Del mismo modo, el éxito de las experiencias en materia de desarrollo crea complementariedades entre ambas regiones. Los excelentes sistemas de educación, el alto nivel de avance científico y tecnológico, y el éxito de las políticas de promoción de exportaciones de Asia ofrecen enseñanzas importantes para los países de ALC. La experiencia adquirida por ALC en materia de reducción de la pobreza, y en el sector agrícola, la minería y la urbanización podrían ser relevantes para las economías asiáticas.

El creciente número de acuerdos oficiales de comercio e inversión entre estas regiones, y otras relaciones diplomáticas entre ellas, ya sean acuerdos bilaterales o la participación en foros multilaterales, presentan oportunidades para ampliar la cooperación en áreas no relacionadas con el mercado. Muchos de los TLC transpacíficos suscritos en los últimos años incluyen cláusulas sobre cooperación en áreas como la educación, la ciencia y la tecnología, la agricultura y el medio ambiente, entre otras. Por ejemplo, el Acuerdo

de Cooperación Económica suscrito por Japón y México se ha traducido en la adopción de medidas y en actividades conjuntas desde 2005.

En el ámbito multilateral, las negociaciones sobre comercio interregional están avanzando hacia una mayor cooperación en áreas que incluyen políticas internas, como los procedimientos aduaneros y de adquisición. También se están creando nuevos foros interregionales para realzar esa cooperación. Todo esto permitirá aumentar la cooperación en áreas no relacionadas con el mercado. Finalmente, en la medida en que las autoridades de ambas regiones incrementen continuamente sus visitas al otro lado del Pacífico, cabe prever una proliferación de nuevos acuerdos, memorandos de entendimiento, y protocolos de cooperación en áreas ajenas al mercado.

En el ámbito internacional, estas regiones tienen una oportunidad extraordinaria para avanzar en la adopción de iniciativas concretas sobre problemas mundiales, como el de la regulación financiera internacional, el cambio climático y la gestión de las instituciones multilaterales. Una mejora de la coordinación y del diálogo garantizará que sus economías puedan influir eficazmente en la gestión mundial en áreas de interés común.

¿De qué manera pueden ambas regiones sacar el mayor provecho de estas oportunidades para la cooperación? Pueden formularse algunas observaciones en base a las iniciativas adoptadas hasta la fecha. Primero, dada la amplia gama de participantes (ministerios de Relaciones Exteriores, organismos de cooperación internacional, bancos nacionales de desarrollo, bancos de exportación-importación y ministerios en áreas como la educación, la ciencia y la tecnología, y la energía), la planificación y coordinación estratégicas entre las instituciones son fundamentales para el éxito de los programas de cooperación. Segundo, estos programas son más eficaces cuando se refuerzan legal e institucionalmente. Esto incluye su situación jurídica, la adopción de objetivos concretos y la disponibilidad de financiamiento adecuado. Con este propósito, los memorandos de entendimiento son sumamente ineficaces, mientras que los acuerdos de comercio, que comprenden cada vez más la cooperación en áreas distintas al mercado, pueden proveer una plataforma más sólida.

Finalmente, es importante seleccionar cuidadosamente las áreas de cooperación. Los programas tienen su mayor impacto cuando hay oferta y demanda, es decir, cuando existen conocimientos que vale la pena compartir y las prioridades son relevantes. Además, las iniciativas de cooperación no deben oponerse a los intereses nacionales o del sector privado. Entre

otras áreas con grandes posibilidades cabe mencionar: la infraestructura, el cambio climático, la reducción de la pobreza, la mitigación de desastres naturales y la regulación financiera. El BASD y el BID, sus principales bancos de desarrollo, deben promover la cooperación económica entre ambas regiones. Con este fin, se pueden efectuar nuevas investigaciones sobre los vínculos económicos entre las regiones, organizar conferencias y diálogos sobre política, intercambiar prácticas, financiar asistencia técnica y actividades de fortalecimiento de la capacidad entre ambas regiones orientadas a los resultados, y contribuir a crear infraestructura relacionada con el comercio (por ejemplo, los puertos o la facilitación del comercio).

Las dificultades para lograr una cooperación eficaz son considerables, e incluyen desde los problemas de implementación ya mencionados hasta otros aspectos más fundamentales como la interacción entre los Estados. En muchos casos, los teóricos de las relaciones internacionales han observado con escepticismo la cooperación, señalando que los Estados actúan frente a factores que pueden o no promoverla. Esta realidad es evidente en las relaciones entre ambas regiones, por ejemplo, en los casos en que una cooperación exitosa va de la mano de los conflictos sobre prácticas comerciales. El comercio entre dos regiones, si bien es ampliamente beneficioso para ambas partes, ha provocado también desequilibrios e inquietudes en ALC con respecto a la falta de diversificación y al nivel de sofisticación de sus exportaciones. Si bien en este informe se propone que algunas de estas inquietudes son exageradas, probablemente seguirán formando parte de los aspectos de política económica de la relación entre ambas regiones. Por esta razón, es importante que las iniciativas de cooperación se seleccionen con cuidado, concentrándose en áreas en las que existan incentivos adecuados, y en las que se cuente con suficiente respaldo institucional y coordinación. Una cooperación exitosa en áreas distintas del mercado puede ser especialmente útil para aliviar los problemas del crecimiento y los inevitables desequilibrios en una relación cuya importancia ha ido aumentando durante la última década y probablemente seguirá haciéndolo en el futuro.





# 1 El comercio entre Asia y el Pacífico y ALC: ¿qué nos depara el futuro?

La relación entre Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe (ALC) tiene sus orígenes en los siglos XV y XVI, cuando los conquistadores ibéricos que buscaban una nueva ruta hacia la India descubrieron América.<sup>1</sup> Mucho ha cambiado en ambas regiones desde entonces. Aunque la relación entre ellas se ha venido fortaleciendo con el paso del tiempo, hasta hace poco seguía teniendo un carácter relativamente marginal, limitada por la distancia, las diferencias culturales y un fiero proteccionismo. Sin embargo, en la última década Asia se ha transformado en el segundo socio comercial más importante de ALC, después de Estados Unidos y muy por encima de la Unión Europea (un acontecimiento sin precedentes en la historia de esta relación). La región de ALC también ha adquirido importancia entre los socios comerciales de Asia luego de un período de relevancia declinante en las décadas de 1980 y 1990.

Este auge del comercio se debe a una combinación de circunstancias extraordinarias y a ciertos factores fundamentales. Por el lado de Asia y el Pacífico, el principal factor ha sido el surgimiento de sus economías más pobladas—la República Popular China e India— a las que se sumaron Japón, la República de Corea y otras economías asiáticas más pequeñas de rápido crecimiento, como exportadoras de bienes y servicios muy competitivos, y consumidoras de un

<sup>1</sup> En este capítulo, a menos que se indique lo contrario, ALC incluye los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela; y además: Anguilla, Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bermuda, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago, y San Vicente y las Granadinas. Asia incluye: Bangladesh, Camboya, India, Indonesia, Japón, Filipinas, Malasia, Pakistán, RAE de Hong Kong, China, República de Corea, República Democrática Popular de Lao, República Popular China, Singapur, Tailandia, Taipei, China y Vietnam.

creciente volumen de recursos naturales. Por su parte, la región de ALC, tras décadas de aislamiento, falta de responsabilidad fiscal y estancamiento, ha cambiado finalmente de curso, y ha logrado el acceso a los mercados mundiales y un crecimiento sostenible. Junto con esto, existe una enorme complementariedad de recursos entre ambas regiones. Asia necesita recursos naturales para crecer y ALC puede crecer más rápido al venderle esos recursos a Asia.

Indudablemente, este crecimiento del comercio ha producido grandes beneficios para ambas regiones, lo cual se hizo más evidente durante la reciente crisis financiera, cuando esta relación ofreció un puerto seguro frente a los mercados en recesión de Estados Unidos y Europa. No obstante, el intercambio comercial de productos básicos por manufacturas produce inquietud en ALC por dos motivos principales: primero, se requiere una escasa capacidad tecnológica para producir esos productos, lo cual genera pocos conocimientos derivados para el resto de la economía; segundo, este tipo de comercio puede llevar a la especialización en un pequeño número de bienes que se caracterizan por una gran volatilidad en su nivel de precios. En el largo plazo estos productos probablemente registrarán una reducción de precios, causando un efecto negativo sobre el intercambio comercial de la región.

Estas inquietudes están bien enraizadas en la historia de ALC y, por consiguiente, deberán considerarse cuidadosamente. Sin embargo, en el contexto actual estos riesgos se han exagerado. Las condiciones existentes en los siglos XIX y XX, que dieron lugar a esas inquietudes, han cambiado radicalmente en al menos tres formas: actualmente las economías de ALC están mucho más diversificadas; el contenido tecnológico de actividades como agricultura y minería ha aumentado exponencialmente y —tanto por motivos de oferta como de demanda— los recursos naturales son cada vez más escasos, lo cual parecería indicar una tendencia al alza de los precios, no una reducción.

No obstante, incluso si las cosas no hubieran cambiado, es imposible pasar por alto el hecho de que el extraordinario dinamismo de la relación entre ambas regiones se debe a la complementariedad de sus ventajas comparativas. Esta complementariedad se traducirá en una fuerte demanda de productos naturales en las próximas décadas, independientemente de las políticas que los gobiernos decidan adoptar. En otras palabras, ¿es realista prever un cambio radical en la evolución del comercio, y que la región de ALC se transforme en un importante exportador de productos manufacturados a Asia en el curso de los próximos 20 o 30 años? ¿Es esto posible si se considera que

la necesidad de recursos naturales en Asia solo puede aumentar en el marco de una reducción de la oferta mundial, en tanto que esa región probablemente mantendrá e incluso reforzará su capacidad manufacturera tras la entrada al mercado de otras economías populosas como la India?

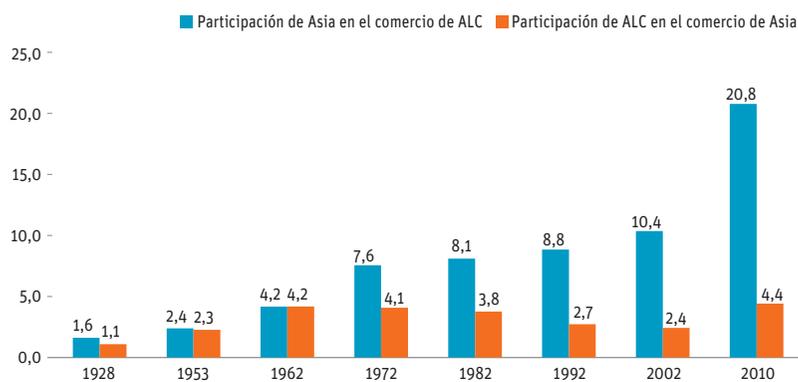
En este capítulo se examinan estos aspectos del futuro de la relación entre ambas economías. Se sostiene que, incluso de ser posible una diversificación del comercio entre ambas regiones, especialmente debido a que los actuales obstáculos al comercio siguen siendo excesivamente elevados, es poco probable que esto produzca cambios fundamentales en la relación. Las poderosas ventajas comparativas probablemente seguirán fortaleciéndose en el futuro inmediato, lo cual indica que los gobiernos deberán aprovechar al máximo estas oportunidades comerciales, sobre todo en lo que respecta a los recursos naturales. Como se ha demostrado en muchos otros países, la venta de recursos naturales no es una sentencia de muerte para la diversificación, el avance tecnológico y el crecimiento. Sin embargo, para evitar esa evolución negativa, ALC debe reforzar su capital humano y mejorar el acceso a los mercados de Asia. En lo que respecta a Asia, existe interés por ampliar el acceso a esos recursos a fin de garantizar el continuo crecimiento de la región y la disponibilidad de alimentos para la población, reduciendo al mismo tiempo los riesgos de una reacción populista en los países socios de ALC impulsada por la aspiración frustrada de exportar productos tecnológicamente más avanzados.

Este capítulo se inicia con un panorama general de la evolución pasada y reciente del comercio entre ambas regiones: quién le vende qué a quién y de qué manera esto ha ido evolucionando desde los primeros días de la relación comercial. Seguidamente se examina de qué manera podría evolucionar esa relación en el futuro, en base a un análisis de los principales factores. En la sección siguiente este caso hipotético se usa para analizar y cuantificar los beneficios de un programa de política especialmente orientado a abordar los retos y oportunidades que surgirán en el futuro. En la última sección se hace un resumen de las principales conclusiones.

## El surgimiento

Siempre resulta útil examinar los orígenes de una relación comercial, a fin de comprender mejor su situación actual. En el gráfico 1 se indica que el comercio entre las dos regiones recién se inició tras la Segunda Guerra Mundial.

**Gráfico 1 • Participación de Asia y el Pacífico en el comercio de ALC y viceversa 1928–2010 (%)**



*Fuente:* Cálculos del autor usando datos de Comtrade (Naciones Unidas), excepto para los años 1928 y 1953, que corresponden a estimaciones anteriores de las Naciones Unidas (1962).

*Nota:* Los países de ambas regiones se indican en la nota al pie 1.

Ese comercio fue impulsado principalmente por dos acontecimientos. Primero, un crecimiento basado en la capacidad exportadora de Japón, que activó rápidamente la demanda de minerales de ALC, y una industrialización orientada hacia adentro en esa región, lo cual dio un fuerte impulso a la demanda de capital y bienes intermedios de Japón. La relación recibió otro impulso en las décadas de 1970 y 1980 con el surgimiento de la segunda generación de “tigres” —la República de Corea, Taipei, China, la Región Administrativa Especial (RAE) de Hong Kong, China y Singapur—, que sufrían una aguda escasez de recursos naturales. Su fuerte integración a los mercados mundiales, si bien aceleró la participación de Asia en el comercio de ALC, redujo la importancia relativa de ALC en el comercio asiático.

El cambio radical se produjo al inicio de la década de 2000 con el surgimiento de la República Popular China y, en menor medida, de India. La insaciable demanda de materias primas por parte de esas economías, junto con la liberalización del comercio en ALC, se tradujo en un incremento de la participación de Asia en el comercio de la región a un nivel sin precedentes del 21% en 2010. En consecuencia, Asia es hoy en día el segundo socio comercial más importante de ALC, tras Estados Unidos (34%) y muy por delante de la Unión Europea (13%), que en el pasado habían sido los principales socios comerciales de la región. En lo que respecta al volumen, el comercio entre las dos regiones se ha multiplicado por seis desde 2000, y

ha alcanzado un nivel de US\$350.000 millones en 2010 y un nivel estimado de US\$442.000 millones en 2011.<sup>2</sup>

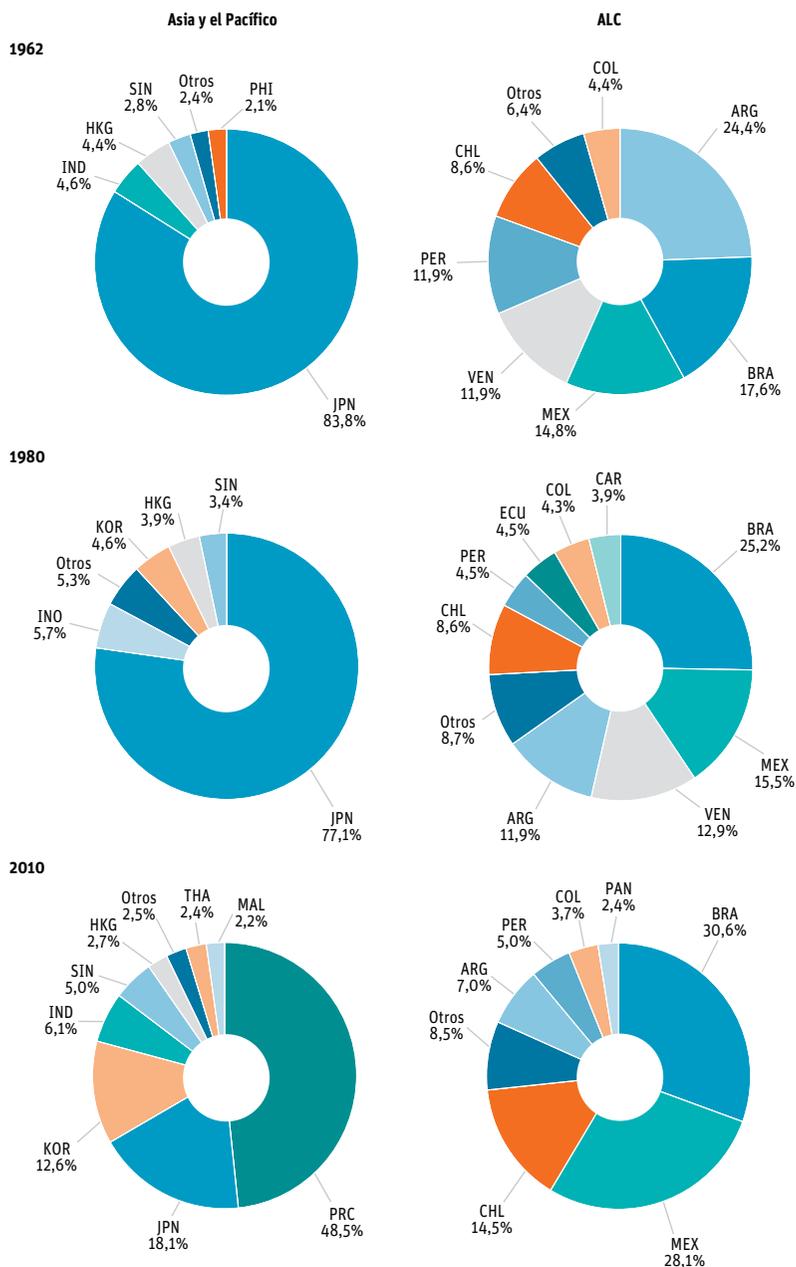
**Los principales participantes.** En el gráfico 2 se presenta otra perspectiva de esta relación mediante un detalle del cambiante papel que desempeñaron estas economías desde comienzos de la década de 1960. Como era de esperarse, en ALC esa evolución ha estado dominada por los principales productores de materias primas y por los grandes consumidores de bienes manufacturados asiáticos. En el primer grupo se produjeron algunos cambios importantes de orientación. Chile y Brasil duplicaron su participación, mientras que Venezuela, Argentina y Perú vieron reducida su importancia relativa en el comercio. En el segundo grupo, México prácticamente duplicó su participación, debido casi exclusivamente a sus crecientes importaciones desde Asia y el Pacífico.

En el caso de Asia y el Pacífico, el principal acontecimiento ha sido el reemplazo del papel dominante de Japón, que hasta la década de 1990 representaba el 80% del comercio entre ambas regiones, por el de la República Popular China, cuya participación aumentó de un nivel insignificante a un 50% del comercio en 2010. Junto con esto se produjo también el surgimiento de la República de Corea e India. La participación de la República de Corea, que en la década de 1960 prácticamente pasaba desapercibida, representó el 12,6% del comercio total en 2010. India, que en la misma década ocupaba un distante segundo lugar tras Japón, perdió importancia hasta la década de 2000, cuando abrió su economía y comenzó a acelerar su crecimiento.

En estos años de rápido crecimiento comercial y fuertes cambios en el papel desempeñado por estos países surge un panorama de mayor heterogeneidad en cuanto a su participación, como resultado de las diferencias en la dotación de recursos naturales, la política comercial y las tasas de crecimiento. En el gráfico 3 se señalan esas diferencias en ambas regiones. En ALC, los países del Cono Sur se integraron mejor al comercio con Asia dado su papel de principales exportadores a la República Popular China. Panamá, cuya situación es un reflejo del papel especial que desempeña en el área de transporte marítimo (el cual le permite absorber un volumen desproporcionado de importaciones marítimas desde Asia), constituye la excepción.

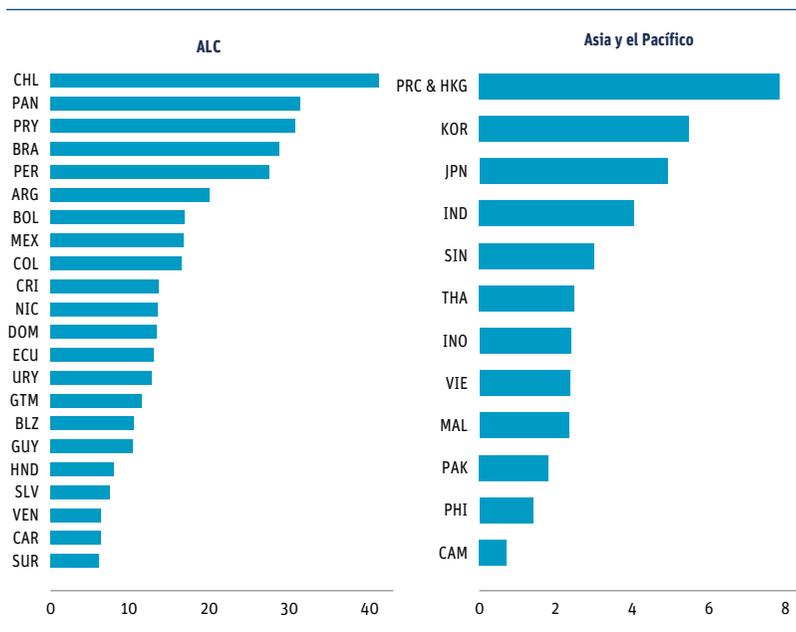
.....  
<sup>2</sup> Información de la base de datos de Comtrade de las Naciones Unidas, de acuerdo con lo notificado por ALC. La cifra correspondiente a 2011 es una estimación del BID.

**Gráfico 2 • Participación de los principales socios comerciales de Asia y el Pacífico y ALC en el comercio interregional**



Fuente: Sector de Integración y Comercio del BID, con datos de Comtrade (Naciones Unidas).

**Gráfico 3 • Exposición al comercio de Asia y el Pacífico y ALC, por región, 2010**  
*Proporción del comercio total (porcentaje)*



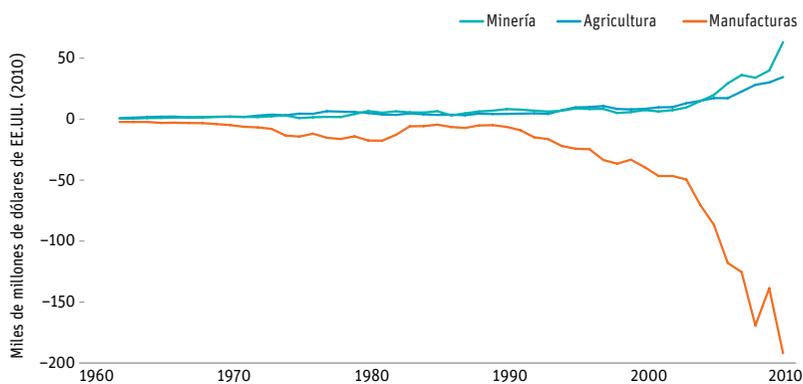
Fuente: Sector de Integración y Comercio del BID con datos de Comtrade (Naciones Unidas).

Nota: Los porcentajes de Honduras, Uruguay y Vietnam corresponden a 2009. Los países del Caribe incluyen BHS, ABW, ATG, BRB, DMA, JAM, TTO y VCT.

En Asia, la República Popular China es, indudablemente, el país más involucrado en la relación con ALC, seguida por la República de Corea, Japón e India. Los países miembros de la ASEAN y otras economías asiáticas como Pakistán no han iniciado aún relaciones de comercio con ALC.

**La composición del producto.** No obstante, a pesar de los importantes cambios de orientación que se observan entre las principales partes en la relación entre ambas regiones en el curso del último medio siglo, la composición de los productos apenas ha cambiado. De hecho, el régimen de intercambio de productos básicos por bienes manufacturados, que ya existía en la década de 1960, se ha intensificado —sobre todo desde comienzos de la década de 2000—, a pesar de los enormes cambios estructurales registrados en ambas economías durante ese período. Esto se observa claramente en el gráfico 4, en el que se presenta el comercio neto entre ambas regiones por categoría de producto. El crecimiento exponencial del comercio bilateral se explica

**Gráfico 4 • Comercio neto entre Asia y el Pacífico y ALC**  
 Por categoría de producto, 1962–2010



Fuente: Comtrade (Naciones Unidas).

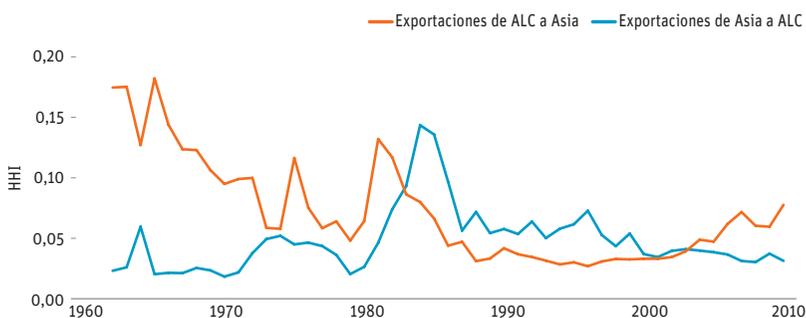
debido al creciente excedente de Asia en el sector de manufacturas y al creciente excedente de ALC en los sectores agrícola y minero.

La estabilidad de las modalidades de comercio es evidente también en el historial reciente de los 10 principales exportadores en ambas regiones, como se indica en el cuadro 1. Si bien se han producido nuevas entradas latinoamericanas importantes durante el período de 1962–2010, las exportaciones intensivas en recursos naturales siguen dominando el comercio. Del mismo modo, en Asia, si bien se observan importantes cambios en cuanto a los productos, lo cual es reflejo de la creciente sofisticación tecnológica de sus exportaciones, las manufacturas siguen constituyendo la categoría dominante.

No obstante la persistencia de las modalidades establecidas de comercio, la región de ALC diversificó sus exportaciones a Asia. Además de los breves repuntes impulsados por los shocks del petróleo, el nivel de concentración convergió con los niveles más bajos y estables de Asia por lo menos hasta comienzos de la década de 2000, cuando, influidos por el surgimiento de la República Popular China, ambas trayectorias comenzaron a distanciarse (gráfico 5). Esta tendencia se hace evidente también en el nivel más alto de la distribución de productos (cuadro 1), donde se observa que ALC ha hecho importantes avances en materia de diversificación durante el período (menor participación de los 10 principales productos de exportación), aunque sin lograr una convergencia total con los niveles de Asia. La reversión de tendencia en ALC a comienzos de la década de 2000 puede observarse

**Gráfico 5 • Concentración de las exportaciones interregionales**

1962-2010



Fuente: Sector de Integración y Comercio del BID, con datos de Comtrade (Naciones Unidas).

Nota: El Índice Herfindahl-Hirschman (HHI) mide el grado de concentración de las exportaciones de una región en base a cinco dígitos en la Clasificación Estándar de Comercio Internacional (SITC), revisión 1. Los productos se clasifican de 0 (menos concentrados) a 1 (más concentrados).

también en el nivel superior (que no se indica en el cuadro), en el que la participación de los 10 principales productos de exportación aumenta del 50% en 2000 a casi el 70% en 2010.

**La balanza comercial.** Otra característica importante de la relación ha sido la existencia de fuertes desequilibrios comerciales que han favorecido a una región o la otra de acuerdo con las variaciones del ciclo de crecimiento, el precio de los productos básicos y las medidas de política de comercio (gráfico 6). Desde comienzos de la década de 1990, la tendencia ha sido más favorable para Asia, aunque la medida de esto parece depender de la fuente de origen de los datos. Los datos reportados por ALC indican un desequilibrio de hasta un 30% del comercio total en 2010, o el equivalente a un déficit de US\$96.000 millones. Sin embargo, los datos notificados por Asia indican un déficit latinoamericano equivalente a un 10% del comercio total en 2010, equivalente a su vez a US\$37.500 millones.

En parte, estas diferencias pueden atribuirse al hecho de que las exportaciones de ALC a Asia son mucho más “pesadas” (recursos naturales de alto peso en relación con su valor) que las exportaciones de Asia a ALC, y requieren un componente de carga mucho mayor cuando se calculan en base a la valorización CIF (costo, seguro, flete). No obstante, esto no explica por qué esta fuerte brecha sólo se ha observado en los últimos 10 años, a pesar de la estabilidad de la modalidad de comercio. Tampoco está claro por qué esa brecha se produce incluso en relaciones bilaterales como las de México

**Cuadro 1 • 10 principales exportaciones en la relación de comercio, 1962 y 2010\***

ALC a Asia y el Pacífico			
1962	Proporción (porcentaje)	2010	Proporción (porcentaje)
Salvado, árboles desmochados, y otros productos derivados	1,6	Aves de corral, vivas	1,6
Café, tostado y sin tostar	2,2	Celulosa de madera blanqueada	1,9
Otros tejidos de algodón, blanqueados	2,2	Azúcar no refinada, remolacha y caña	2,3
Trigo	3,5	Aceite de soya	2,4
Combustibles destilados	4,4	Alimentos de semilla oleaginosa, y otros vegetales y residuos de aceite	2,5
Ovejas y corderos, lana	4,4	Petróleo crudo	7,6
Minerales y concentrado de cobre	4,9	Frijoles de soya	9,8
Maíz, no elaborado	6,2	Cobre refinado, incluido el refundido	11,3
Mineral de hierro y concentrados	15,6	Mineral y concentrado de cobre	13,4
Algodón crudo	36,9	Mineral de hierro y concentrado	16,6
<b>Principales 10 productos</b>	<b>81,9</b>	<b>Principales 10 productos</b>	<b>69,4</b>
Asia y el Pacífico a ALC			
Buques y embarcaciones, excluidos los buques de guerra	2,3	Neumáticos y cámaras para vehículos y aviones	1,5
Placas de menos de 3mm sin glaseado	2,9	Maquinaria para generar energía eléctrica	1,5
Placas pesadas, etc., hierro, acero	3,0	Válvulas termiónicas y tubos, transistores, etc.	1,6
Carros para pasajeros (trenes y tranvías)	4,0	Maquinaria estadística	3,0
Receptores de radio	4,2	Otras partes para vehículos motorizados	3,3
Carros ferroviarios y mecanizados	4,8	Instrumentos ópticos	3,6
Bolsas de material textil	4,9	Otro equipo de comunicaciones	4,1
Goma de caucho u otros materiales naturales	5,1	Transacciones especiales	4,1
Tejidos de yute	5,6	Carros motorizados para pasajeros, excluidos buses	5,8

*(continúa en la página siguiente)*

**Cuadro 1 • 10 principales exportaciones en la relación de comercio...**(continuación)

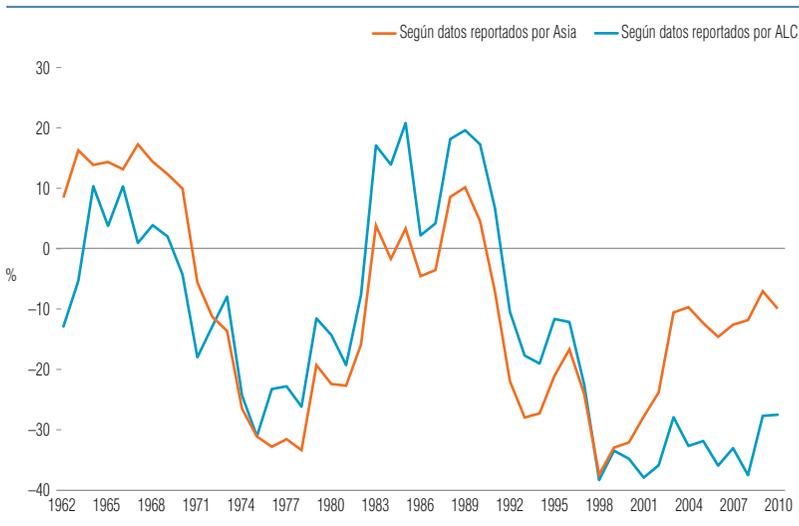
ALC a Asia y el Pacífico			
1962	Proporción (porcentaje)	2010	Proporción (porcentaje)
Otros tejidos de algodón, blanqueados, con color, etc.	6,1	Buques y otras embarcaciones, excluidos los buques de guerra	13,3
<b>10 principales productos</b>	<b>42,8</b>	<b>10 principales productos</b>	<b>41,8</b>

Fuente: Sector de Integración y Comercio del BID con datos de Comtrade (Naciones Unidas).

\* SITC Rev. 1.

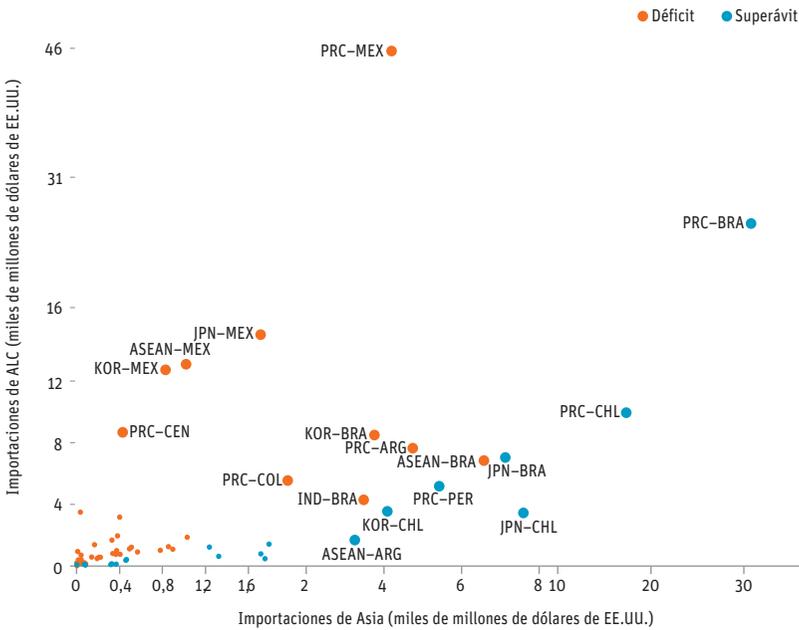
y La República Popular China, que no comprenden grandes volúmenes de materias primas.

Como en otras áreas de la relación, debe tenerse en cuenta la heterogeneidad de las condiciones existentes, que no necesariamente se reflejan en las cifras agregadas. Esto se pone de relieve en el gráfico 7, donde se indican las principales relaciones bilaterales entre ambas regiones, de acuerdo con el volumen del comercio bilateral. Es obvio que los principales desequilibrios se producen en la relación de Asia con México y Centroamérica, pues no existe una complementariedad entre las ventajas comparativas. Esto no ocurre en el caso

**Gráfico 6 • Balanza comercial de Asia y el Pacífico-ALC como porcentaje del comercio total 1962–2010 (porcentaje)**

Fuente: Sector de Integración y Comercio del BID con datos de Comtrade (Naciones Unidas).

**Gráfico 7 • Principales relaciones comerciales entre Asia y el Pacífico y ALC por volumen de comercio, 2010**



Fuente: Departamento de Integración y Programas Regionales del BID con datos de Comtrade (Naciones Unidas)  
 Nota: Centroamérica comprende BLZ, CRI, GIM, HND, NIC, PAN y SLV.

de las relaciones entre Asia y América del Sur, pues los abundantes recursos naturales aseguran un superávit o un déficit moderado en el comercio con Asia.

Si bien no existe la obligación económica de lograr un comercio equilibrado entre las regiones, un desequilibrio apreciable puede crear tensiones y dificultar los aspectos de política económica de la relación. Por consiguiente, los gobiernos deben prestar atención a esos desequilibrios. La existencia de fuertes discrepancias en las estadísticas de comercio de ambas regiones aumenta la gravedad de este problema, porque pueden producirse desacuerdos entre los gobiernos y la opinión pública con respecto a los retos que presenta la relación de comercio.

### El futuro

¿Es el dinamismo de la relación comercial entre ambas regiones un fenómeno temporal? ¿Es el resultado de otro ciclo breve en el área de los productos

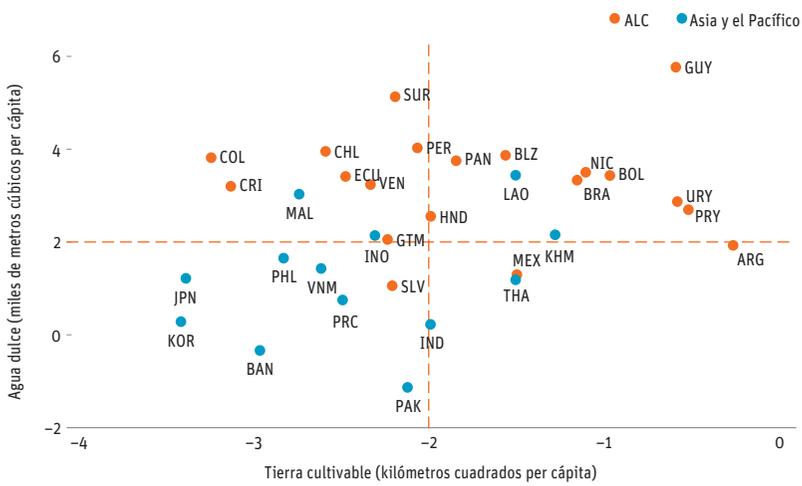
básicos? ¿Qué puede esperarse de esta relación para los próximos 20 o 30 años? Estas interrogantes se formulan con frecuencia a ambos lados del Pacífico, pero sobre todo en ALC, dadas las inquietudes de la región con respecto a la importancia desproporcionada del comercio de productos básicos.

Si bien los economistas no tienen buenos antecedentes en cuanto a la realización de predicciones, en este caso los factores fundamentales parecen tener más peso que en el pasado. El historial de la relación es el primer punto a tratar. Como se señaló en la sección anterior, la modalidad de comercio entre ambas regiones ha sido sumamente estable durante la última mitad del siglo, no obstante los radicales cambios estructurales y políticos que han tenido lugar en las dos regiones. La complementariedad de los recursos ha demostrado ser un vínculo poderoso y duradero. ¿Cambiará esto en el futuro? Los factores fundamentales parecen indicar que no. De hecho, es probable que este vínculo se refuerce gracias a un aumento de la complementariedad de recursos.

**El inventario de recursos naturales.** En las economías asiáticas, salvo pocas excepciones, la tierra, el agua y los recursos minerales son escasos. Esto representa un factor limitante que adquirirá cada vez más importancia, dado el rápido crecimiento de las economías más populosas de la región, y los posibles efectos del cambio climático. En cambio, la región de ALC cuenta con suficientes recursos para satisfacer sus necesidades y para exportar. Este aspecto se muestra claramente en el gráfico 8, en el que se indica el inventario per cápita de tierra y agua en ambas regiones, recursos fundamentales para el sector agrícola. Mientras que las economías más grandes y dinámicas de Asia están situadas en un cuadrante con poca agua y tierra, la mayor parte de ALC está situada en el cuadrante “perfecto” (con abundante agua y tierra) o solo afrontan una de estas restricciones (tierra).

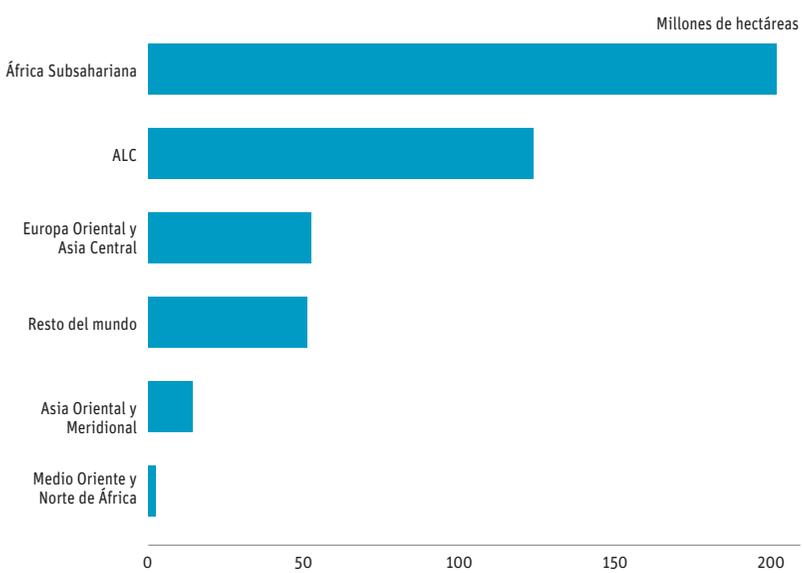
En el gráfico se subestima, en general, la diferencia entre ambas regiones pues no se toma en cuenta la tierra disponible para la expansión. Esa información, que se incluye en el gráfico 9, pone de relieve la enorme brecha que existe entre ALC y Asia Oriental y Meridional, donde se están registrando las tasas más rápidas de crecimiento. Esta información reviste más importancia si se considera que en la mayor parte de Asia Meridional y Oriental la denominada “brecha de rendimiento” (es decir, la diferencia de productividad entre las tierras más productivas) es pequeña, debido a lo cual la única alternativa para ampliar la producción es el uso de más tierra (Banco Mundial, 2011a).

**Gráfico 8 • Recursos naturales per cápita seleccionados de Asia y el Pacífico y ALC, 2009**



Fuente: Sector de Integración y Comercio del BID, y Banco Mundial (2011b).

**Gráfico 9 • Disponibilidad potencial de tierra no cultivada**



Fuente: Fischer y Shah (2010).

Nota: Las tierras no cultivadas son áreas con gran potencial agrícola y ecológico, con una densidad de población inferior a 25 personas por kilómetro cuadrado.

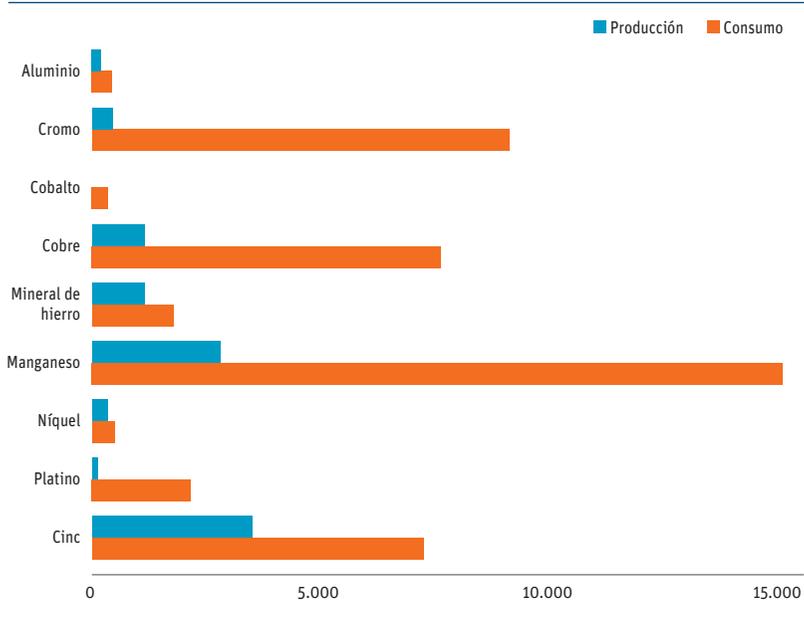
Las limitaciones para la actividad agrícola en Asia probablemente se verán exacerbadas por la degradación del medio ambiente producida por el crecimiento económico y el desarrollo. Por ejemplo, la República Popular China perdió el 20% de su tierra agrícola debido a la urbanización entre 1975 y 2009, y afronta una creciente desertificación de los suelos (Morgan Stanley, 2011). Al mismo tiempo, la demanda de alimentos ha ido aumentando aceleradamente gracias al incremento de los ingresos y la urbanización, sobre todo la demanda de alimentos con alto contenido de proteínas y calorías, lo cual fomenta la producción de ganado y grano. Este proceso agrava el problema de la escasez de tierra, y crea beneficios residuales en regiones con abundancia de tierra, como ALC.

Estas características de la agricultura china se observan también en otras regiones de Asia. En India la situación es similar, con la diferencia de que en la República Popular China el proceso está más avanzado y en India los problemas de agua son más agudos, como se observa en el gráfico 8.

Si bien existe menos información sobre la amplitud de las reservas minerales de Asia, la brecha entre producción y consumo de minerales esenciales ha ido aumentando en economías como la República Popular China, tal como se indica en el gráfico 10. La misma situación se pone de manifiesto por las crecientes importaciones de minerales en la región, que están creciendo a un ritmo mayor que en el resto del mundo. Junto con la República Popular China, los principales importadores son India, Malasia, Indonesia y Tailandia. Durante el período 2000–10, las importaciones mundiales de minerales, excluida Asia, se incrementaron a un ritmo medio anual del 14%, mientras que en India, Malasia, Indonesia y Tailandia aumentaron en un 23%, 22%, 23%, y 22%, respectivamente (Comtrade).

**La demanda de materias primas.** Con el tiempo, el consumo per cápita de materias primas, incluso en economías donde son escasas, deja de aumentar, gracias a los efectos del ingreso y de la tecnología. Un crecimiento de los ingresos se traduce en una mayor proporción de servicios en el gasto total, y en una menor proporción de alimentos y materias primas. Al mismo tiempo, en general las nuevas tecnologías: i) incrementan la productividad en el sector de los productos básicos de los países importadores, ii) aumentan la eficiencia en el uso de los recursos naturales en esos países, y iii) promueven su sustitución por alternativas de menor costo.

La importancia de estos efectos está bien documentada. Nurkse (1959), por ejemplo, señala que a comienzos del siglo XIX se produjo una

**Gráfico 10 • Producción y consumo de minerales seleccionados en la República Popular China (toneladas), 2010**

Fuente: Huang (2011).

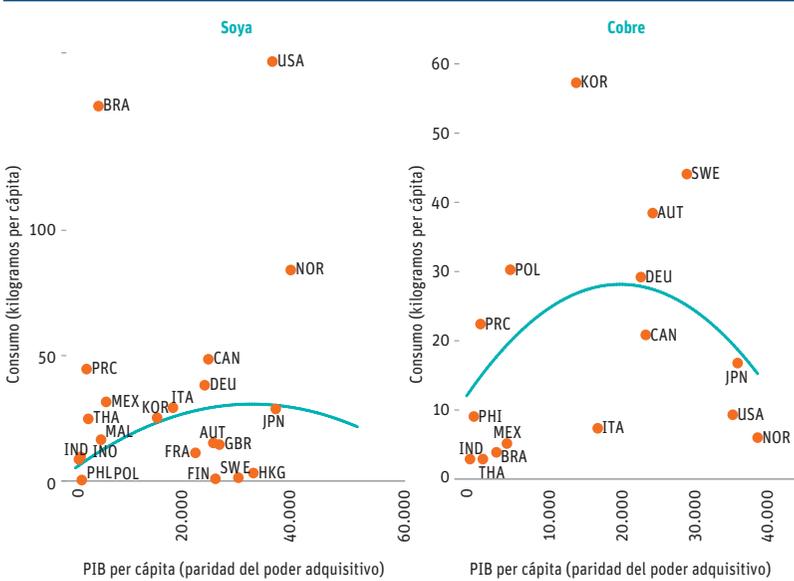
Nota: El aluminio y el mineral de hierro se indican en millones de toneladas; el resto se indica en miles de toneladas.

fuerte caída del precio de los productos básicos. Estos efectos proveen también algunos de los fundamentos teóricos de la industrialización y la sustitución de importaciones en ALC. En lugar de cuestionar su importancia, el problema es determinar cuánto tiempo pasará antes de que se hagan sentir en las economías emergentes de Asia y el Pacífico.

La respuesta a esa interrogante es difícil, pues el rápido crecimiento de economías tan populosas con escasos recursos naturales no tiene precedentes. Estas características parecen indicar que, a falta de una revolución tecnológica, estas economías demorarán más en alcanzar el “punto crítico” en lo que respecta a la demanda de productos básicos. No obstante, incluso si se aplica un análisis estándar multinacional, en el que no se toman en cuenta estos aspectos particulares, los resultados no parecen indicar que el actual dinamismo de la relación entre ambas regiones vaya a perder fuerza en el futuro inmediato.

En el gráfico 11 se describe la relación entre el ingreso y el consumo per cápita de dos de los principales productos básicos exportados por ALC a Asia: cobre y soya. Como se indica en el gráfico, ciertas economías, como

**Gráfico 11 • Consumo de cobre y soya per cápita**



Fuente: Sector de Integración y Comercio del BID con datos de Comtrade (Naciones Unidas), UN Industrial Commodity Statistics Database 1950-2009 y de USGS (2009).

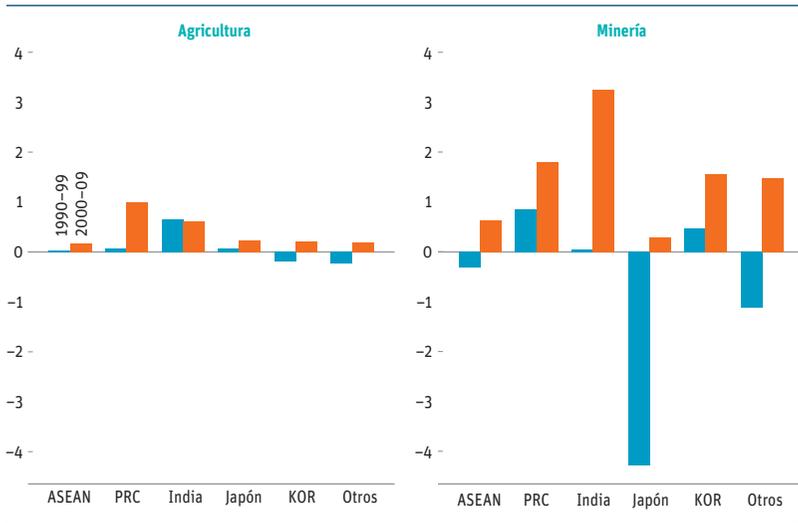
la República Popular China e India, demorarán décadas en alcanzar el punto crítico. En el caso del cobre, por ejemplo, la República Popular China demoraría 35 años en alcanzar el punto crítico, si damos por supuesto un crecimiento medio anual per cápita del 7%, nivel levemente inferior al promedio del 9% registrado en los últimos 20 años.<sup>3</sup> India, bajo el mismo supuesto, demoraría 51 años en alcanzar el punto crítico. Además, incluso cuando lo lograra, seguiría existiendo un nivel de demanda considerable y sin precedentes de productos básicos latinoamericanos, dado el enorme tamaño de estas economías, que actualmente se cuentan entre las mayores del mundo.

Hasta que se alcance el punto crítico, las grandes economías emergentes de Asia seguirán absorbiendo un creciente volumen de productos básicos latinoamericanos, a saber: un volumen muy superior al que podría calcularse si se toma en cuenta el puro crecimiento del producto interno bruto (PIB). Esto

<sup>3</sup> En la mayoría de los análisis, basados en las trayectorias de crecimiento de otras economías, se prevé que la República Popular China registre tasas de crecimiento más bajas en las próximas décadas debido a la reducción de la rentabilidad. Véase, por ejemplo, Banco Mundial (2012) y Eichengreen, Park y Shin (2011).

### Gráfico 12 • La elasticidad de los ingresos de Asia y el Pacífico con respecto a las exportaciones de productos básicos de ALC

1990–99/2000–09



Fuente: Sector de Integración y Comercio del BID.

Nota: Véase el apéndice técnico A. La ASEAN incluye a Tailandia, Malasia, Singapur e Indonesia.

es evidente en las estimaciones de la elasticidad del ingreso de las importaciones de Asia desde ALC, que se muestra en el gráfico 12. Estas elasticidades se calculan para los periodos 1990–99 y 2000–09, que se seleccionaron en base a lo que parece ser un “cambio estructural” en la relación entre ambas regiones (véanse los detalles en el apéndice técnico A).

Es evidente que se produjo un fuerte incremento de las elasticidades de las importaciones mineras asiáticas entre los dos periodos, principalmente en la República Popular China e India. En Japón también se observó un cambio importante, aunque a niveles mucho más bajos, y es difícil interpretar las estimaciones sobre la situación en ese país debido a que su economía prácticamente se estancó durante ambos periodos. En el caso de la agricultura, el panorama es menos claro, y solo se registraron incrementos de la producción en la República Popular China y la República de Corea, que por lo demás fueron menores que en el sector minero. Los elevados obstáculos arancelarios que siguen restringiendo el comercio agrícola, y que se examinan con mayor detalle más adelante, parecen explicar esos resultados. En general, las estimaciones confirman la expectativa de que el futuro dinamismo de la relación entre ALC y Asia dependerá en gran parte de los gigantes emergentes de

Asia, los cuales, además de sufrir limitaciones más apremiantes en materia de recursos, se encuentran a varias décadas de alcanzar el punto crítico de los productos básicos.<sup>4</sup>

**El precio de los productos básicos.** Las inquietudes de ALC con respecto a una disminución del precio de los productos básicos en el largo plazo se contradicen con el marco hipotético a largo plazo de una fuerte demanda de materias primas en las economías emergentes de Asia, y con un posible agotamiento a nivel mundial de las tierras y minas más accesibles y productivas.<sup>5</sup> La hipótesis de Prebisch-Singer sobre esta disminución de los precios sigue siendo objeto de una agitada controversia, aunque esta se refiere evidentemente al pasado.<sup>6</sup> Desde comienzos de la década de 2000, la economía mundial ha ido experimentando una de las fases ascendentes más prolongadas —sino la más prolongada— del precio de los productos básicos de la historia, mientras que los precios de los bienes manufacturados se han mantenido esencialmente uniformes o se han reducido. Esta evolución se presenta en el gráfico 13, donde se utilizan datos del mercado estadounidense, probablemente el mercado más abierto y competitivo del mundo. La presión sobre el precio de los productos manufacturados sería más evidente aún si las series de precios de las importaciones se ajustaran de acuerdo con la creciente calidad y sofisticación de los productos.

Se ha generado un importante debate sobre las causas de esa fase ascendente de los precios, que incluye el papel de factores a corto plazo como la especulación financiera.<sup>7</sup> No obstante, parece difícil pasar por alto

.....

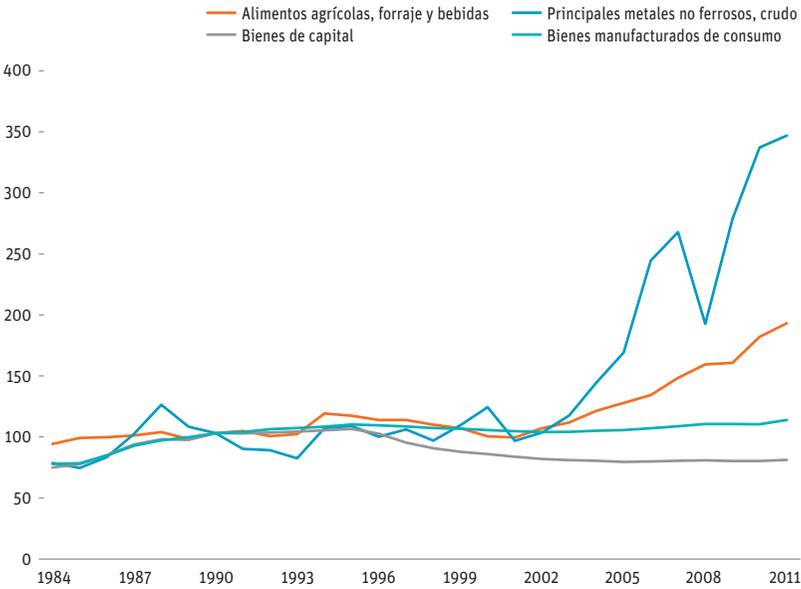
<sup>4</sup> Las conclusiones de Cesa-Bianchi, Pesaran, Rebucci y Xu (de próxima publicación) confirman la creciente importancia de economías como la República Popular China para las perspectivas de crecimiento de la región. Esos resultados demuestran que el impacto a largo plazo de un shock del PIB en la República Popular China sobre una economía latinoamericana se ha multiplicado por tres desde mediados de la década de 1990. También indican que los efectos más fuertes de un shock del PIB en la República Popular China se deben tanto a los efectos indirectos asociados con el fortalecimiento de los vínculos comerciales entre ese país y los principales socios comerciales de ALC como a los efectos directos producidos por el fortalecimiento de los vínculos entre la República Popular China y ALC.

<sup>5</sup> Véase una evaluación reciente de la oferta mundial de productos agrícolas y mineros en USDA (2011), Banco Mundial (2011a) y Goldman Sachs (2010).

<sup>6</sup> Véanse, por ejemplo, Ocampo y Parra-Lancourt (2010), Balagtas y Holt (2009) y Frankel (2010).

<sup>7</sup> Véanse, por ejemplo, Frankel y Rose (2010) o Irwin, Sanders y Merrin (2009).

**Gráfico 13 • Índices de precios de importación de EE.UU. para productos manufacturados, agrícolas y mineros seleccionados: 1984–2011 (1990 = 100)**



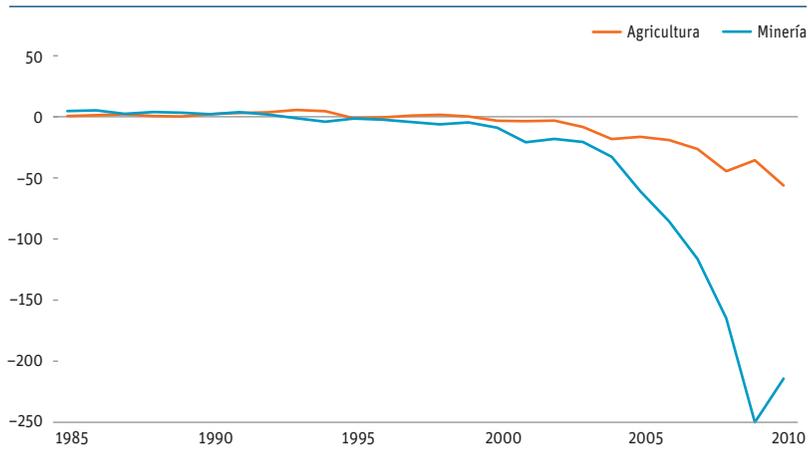
Fuente: Sector de Integración y Comercio del BID con estadísticas del Departamento del Trabajo de EE.UU.

los factores estructurales. El comienzo de la fase ascendente coincide con el surgimiento de la República Popular China como gran importador neto de productos agrícolas y mineros (gráfico 14), lo cual no parece ser un fenómeno a corto plazo. Además, India no se ha transformado aún en un importador neto de alimentos ni en un gran importador de minerales, lo cual será inevitable en el futuro, dadas sus actuales tasas de crecimiento. Del mismo modo, las presiones sobre los precios de las manufacturas no pueden desasociarse de la creciente presencia de la República Popular China en los mercados internacionales, donde ha duplicado con creces su participación en la importación de manufacturas estadounidenses desde comienzos de la década de 2000 (USITC). Como en el caso de las importaciones de productos básicos, es muy probable que India pase a ser también un exportador importante de bienes manufacturados, lo cual creará las condiciones para una disminución del precio de estos productos en el largo plazo.<sup>8</sup> Este parece ser el escenario

<sup>8</sup> Véanse, por ejemplo, Panagariya (2008) y Mesquita Moreira (2010).

### Gráfico 14 • Exportaciones netas de productos agrícolas y mineros de la República Popular China

(1985–2010, miles de millones de dólares de EE.UU.)



Fuente: Sector de Integración y Comercio del BID con datos de Comtrade (Naciones Unidas).

perfecto para eliminar los supuestos sobre qué categoría de productos está más expuesta a una reducción a largo plazo de precios relativos.

### Los costos del comercio

En este contexto de floreciente comercio interregional y buenas perspectivas, ¿qué pueden hacer los gobiernos para ampliar y consolidar los avances logrados? Como en el caso de toda relación comercial, primero deben examinarse los costos del comercio. Esto no solo incluye las barreras arancelarias y no arancelarias tradicionales, sino también los costos logísticos, que adquieren especial importancia cuando el comercio tiene lugar entre socios distantes y comprende productos pesados y voluminosos. Esto ocurre, precisamente, en el caso de la relación entre estas dos regiones, donde parece existir mucho espacio para la intervención. Las barreras, tradicionales y no tradicionales, siguen siendo demasiado restrictivas, sobre todo en sectores y entre socios con las mejores posibilidades para el comercio.

**Las barreras tradicionales.** Los datos disponibles confirman el alto costo de las barreras arancelarias. Por ejemplo, en el cuadro 2 se indican los aranceles medios sobre las importaciones en ambas regiones. Se usan las exportaciones

**Cuadro 2 • Aranceles promedio de importación sobre el comercio interregional, economías seleccionadas, 2009 (porcentaje)**

Sector	Aranceles asiáticos sobre importaciones de ALC									
	ASEAN			Asia Oriental			Asia Meridional			América del Sur
	Caribe	Centroamérica	América del Sur	Caribe	Centroamérica	América del Sur	Caribe	Centroamérica	América del Sur	Caribe
Minería	0,3	2,0	1,2	0,5	2,2	1,0	7,7	4,4	3,7	3,7
Agricultura	17,4	12,7	6,8	16,0	9,7	8,8	37,6	55,1	21,4	21,4
Manufacturas	5,1	8,3	7,1	4,8	6,0	4,9	11,1	16,6	12,8	12,8

Sector	Aranceles latinoamericanos sobre importaciones de Asia									
	Caribe			Centroamérica			América del Sur			Asia Meridional
	ASEAN	Asia Oriental	América del Sur	ASEAN	Asia Oriental	América del Sur	ASEAN	Asia Oriental	América del Sur	ASEAN
Minería	7,5	4,7	6,4	4,1	5,2	4,0	5,8	5,6	4,3	4,3
Agricultura	15,9	13,4	16,5	10,5	12,6	14,4	11,0	11,2	14,2	14,2
Manufacturas	10,2	11,3	16,8	5,9	7,4	9,8	8,0	10,8	15,2	15,2

Fuente: Sector de Integración y Comercio del BID con datos de UNCTAD TRAINS.

Notas: Los aranceles promedio se calculan primero a nivel de país, ponderados por las exportaciones mundiales de sus socios. Las cifras subregionales son promedios simples de países.

mundiales de cada región como ponderación para calcular los efectos del proteccionismo sobre los actuales flujos bilaterales de comercio. Es evidente que la agricultura, uno de los sectores más dinámicos y promisorios de esta relación, es el más protegido, sobre todo en Asia Meridional. El sector de manufacturas también afronta fuertes obstáculos, especialmente por el lado de ALC, aunque los aranceles no son tan elevados como en el sector agrícola.

Una de las distorsiones más perversas de la estructura proteccionista en ambos lados de la relación es el denominado “escalamiento arancelario” (es decir, los aranceles son directamente proporcionales al nivel de procesamiento de los productos). Los análisis de la OMC respecto de la política comercial de los principales socios en esta relación comercial demuestran que la agricultura es el sector más afectado por esta práctica. Si bien ambas partes usan este instrumento, el costo probablemente será más alto para ALC, en términos de oportunidades perdidas para exportar productos más sofisticados, dadas sus ventajas comparativas (OMC, 2007, 2008, 2009a y 2010).

Los costos de las distorsiones arancelarias se ven exacerbados por las barreras no arancelarias. Estos últimos son particularmente difíciles de calcular, pero no menos importantes. También en este caso los gobiernos de ambas regiones tratan de proteger sus sectores menos competitivos, lo cual aumenta los costos al consumidor y reduce el crecimiento y la productividad. En Asia, como es de prever, las barreras no arancelarias están concentradas en el sector agrícola, en el que las economías utilizan frecuentemente cuotas, cuotas arancelarias y, en muchos casos, medidas sanitarias y fitosanitarias impredecibles.

Por ejemplo, la República de Corea, que ofrece un típico ejemplo del tipo de instrumento usado, aplica cuotas arancelarias que afectan una amplia variedad de exportaciones agrícolas latinoamericanas, como el café, los cereales, el azúcar, la fruta y la carne. Los aranceles “de cuota” oscilan entre el 0% y el 46%, y las tasas “no cuota” son de hasta un 750% (OMC, 2008).

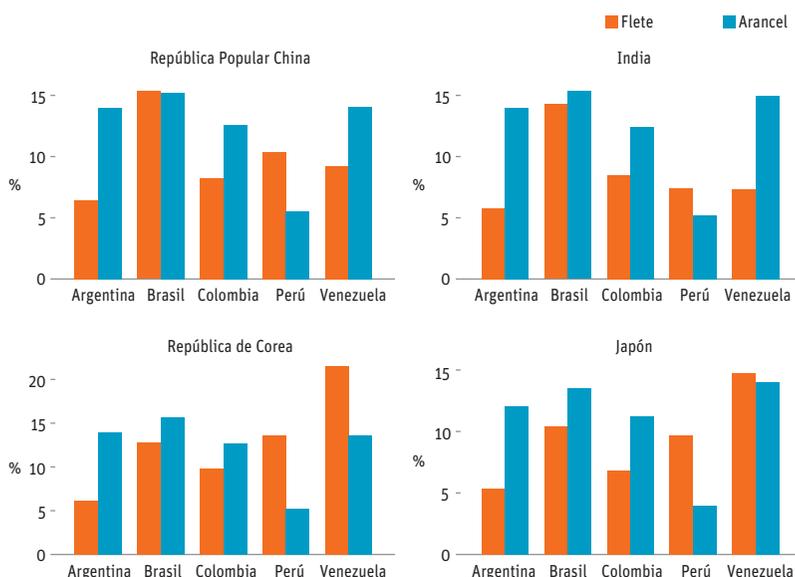
En el sector de las manufacturas, las barreras no arancelarias no parecen ser tan frecuentes como en el agrícola, aunque existen dificultades, sobre todo en el acceso al mercado chino. Estas dificultades se deben a ciertas incoherencias en la clasificación aduanera de los productos en categorías arancelarias, al uso inadecuado de la fijación de precios de referencia para fines de valoración aduanera, a la aplicación de normas muy restrictivas sobre adquisición pública para proveedores extranjeros, y al uso informal de medidas sobre inversión relacionadas con el comercio a fin de aumentar el contenido interno de las inversiones (USTR, 2010).

En ALC, las barreras no arancelarias están concentradas en las manufacturas, y han sido aplicadas cada vez más en países como Brasil, Argentina y, en menor medida, México, en detrimento de los exportadores asiáticos (especialmente la República Popular China) y los consumidores latinoamericanos. Los reclamos de los exportadores asiáticos abarcan las barreras técnicas innecesarias y costosas, la fijación de precios de referencia, las licencias de importación no automáticas, y la restricción “voluntaria” de las exportaciones (MOFCOM, 2009; OMC, 2009a y 2009b).

**Los costos del transporte.** Dados el deterioro de la infraestructura y el peso de los productos exportados, para ALC el costo del transporte es frecuentemente tan elevado, o más aún, que el de las barreras al comercio tradicionales y las barreras no arancelarias (Mesquita Moreira, Volpe y Blyde, 2008). Estos costos son especialmente relevantes para el comercio de la región con Asia debido a las distancias y a la composición de sus exportaciones, que incluyen productos “pesados”, como recursos naturales de alto peso en relación con su valor, cuyos costos de flete constituyen una parte importante del costo CIF final.

Desafortunadamente, no hay datos disponibles sobre costos del transporte para ambas regiones. Sin embargo, algunas de las principales economías asiáticas cuentan con información fiable sobre el costo del transporte de sus exportaciones hacia ALC. Como se observa en el gráfico 15, en la mayoría de los casos los gastos de flete según el valor de las importaciones desde la República Popular China, India y la República de Corea (calculados como costos de flete divididos por el valor de las importaciones) son similares o incluso superiores a las tasas arancelarias. Téngase presente que los gastos de flete no incluyen el costo de inmovilización de carga del transporte (depreciación y costos de inventario), que en la mayoría de los casos son tan altos como el flete. Por ejemplo, en el caso del comercio de ALC con India, la falta de servicios de transporte marítimo directo probablemente aumente el costo de inmovilización a un nivel que no guarda relación con la distancia. El transporte de un producto desde Santos, en Brasil, a Mumbai, en India, demorará aproximadamente 27 días y 15 horas (<http://www.distances.com/>). El transporte a través de Singapur demora 36 días y 18 horas, lo cual aumenta el período de transporte en nueve días. Si se usa un equivalente arancelario del costo de inmovilización estimado de la exportación, el tiempo necesario para completar el itinerario equivale al 17% del arancel de importación (Mesquita Moreira, Volpe y Blyde, 2008).

**Gráfico 15 • Aranceles y fletes ad valorem sobre las importaciones a ALC desde Asia y el Pacífico**  
*Economías seleccionadas*

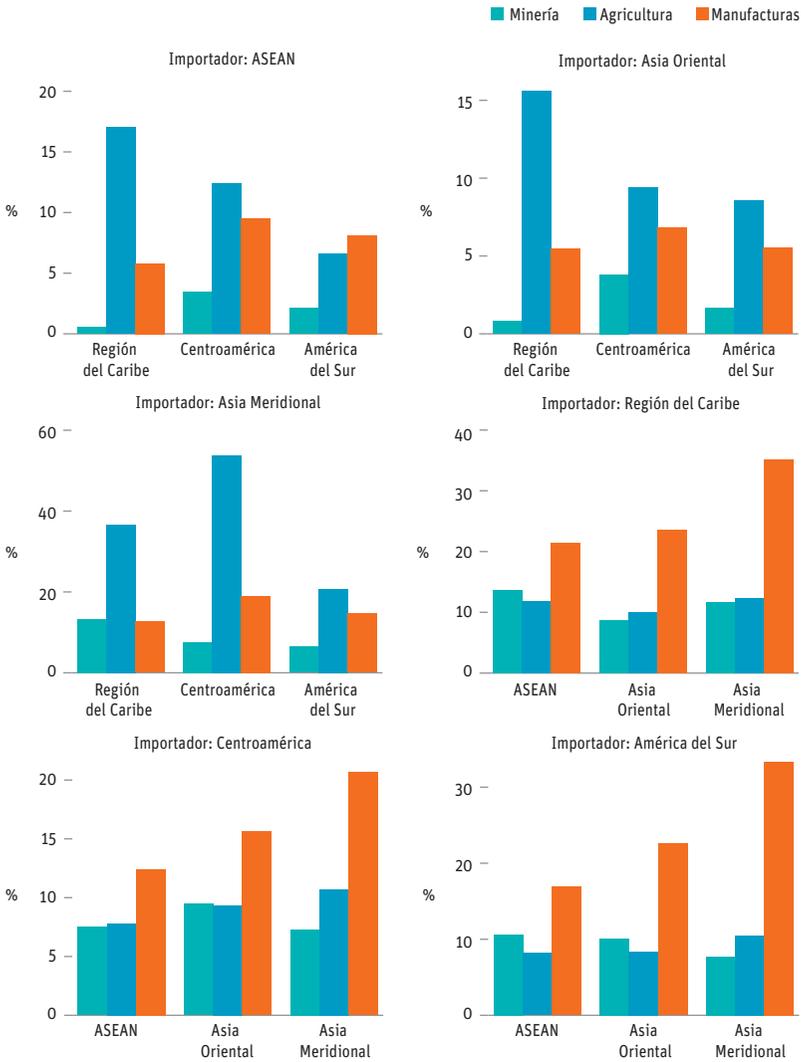


Fuente: Sector de Integración y Comercio del BID con datos de ALADI y Comtrade (Naciones Unidas)

Nota: Los promedios están ponderados según las exportaciones de la economía asiática al mundo en 2010. Datos sobre tarifas: 2010. Datos sobre transporte de carga: 2009.

**Los beneficios.** La magnitud de los beneficios que pueden obtenerse si se adoptan medidas para abordar estos costos se indica en el gráfico 16, en el que se presentan los resultados de una simulación basada en estimaciones de un modelo gravitacional modificado. En esta metodología, el volumen del comercio bilateral entre dos países está directamente relacionado con el tamaño de sus economías, y está inversamente relacionado con la distancia, los costos del comercio y las características permanentes de los importadores y exportadores (véase el apéndice técnico B). Empíricamente, estimamos el modelo utilizando una base de datos que incluye información del comercio de 137 países, correspondientes al período 1990–2009. En el gráfico 16 se indica el impacto en las exportaciones interregionales de una reducción moderada del 30% de los aranceles de importación de ciertas economías de ambas regiones. Como se preveía, en ALC el sector agrícola sería el más beneficiado en los mercados de Asia Meridional. Por el lado de Asia, las mayores ventajas recaerían en el sector

**Gráfico 16 • Exportaciones interregionales: beneficios de una reducción del 30% de los aranceles**



Fuente: Sector de Integración y Comercio del BID, y estimaciones propias.  
 Nota: Véanse los detalles en el apéndice técnico B.

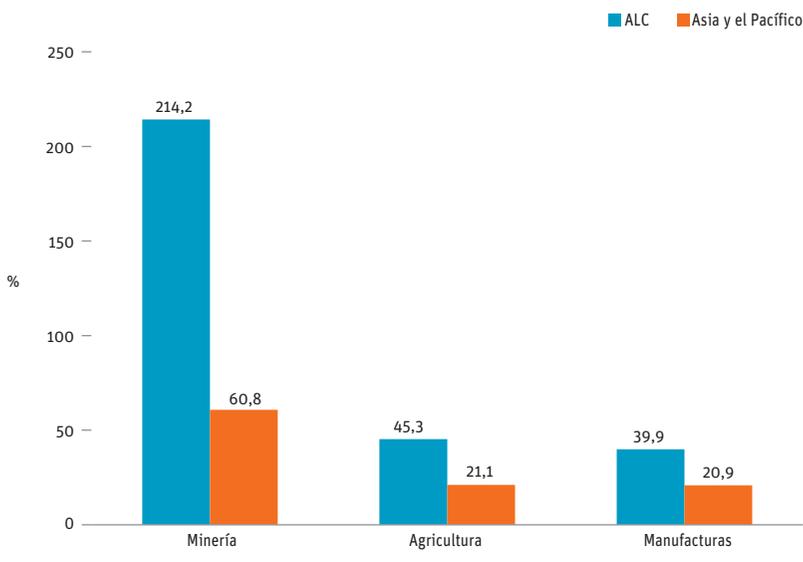
de manufacturas, especialmente en los mercados más protegidos de América del Sur.

Vale la pena señalar que en este estudio se subestiman los beneficios potenciales de abordar los costos del comercio entre ambas regiones pues

no se incluyen tres factores: la eliminación de las barreras no arancelarias, que evidentemente favorece a las exportaciones agrícolas; la reducción de los costos de transporte, donde puede haber beneficios considerables (como se demuestra en el gráfico 16), y los efectos generales de equilibrio, es decir: los efectos positivos e indirectos de la liberalización en áreas como la productividad. A pesar de estas limitaciones, el estudio sirve para recordarles a los formuladores de políticas de ambas regiones los beneficios que podrían obtenerse de la aplicación de medidas más resueltas de política comercial.

En el gráfico 17 se ilustran los posibles beneficios comerciales de un mejoramiento de la infraestructura de transporte en ambas regiones (véase el apéndice técnico C). En el gráfico, que también se basa en el modelo gravitacional, se presentan los efectos en las exportaciones interregionales cuando la calidad de los puertos de ambas regiones —medida en base al índice de calidad portuaria usado en los Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM)— aumenta a los valores existentes en Dinamarca, que se sitúa en el nivel más alto (alrededor del 95vo. percentil). Este cambio comprende una

**Gráfico 17 • Beneficios de las mejoras de la infraestructura portuaria en el comercio interregional**



Fuente: Sector de Integración y Comercio del BID.

Nota: Véanse los detalles en el texto y en el apéndice técnico C.

mejora del 70% de la calidad en un puerto promedio de ALC, en tanto que el porcentaje en Asia es del 40%.

Como se preveía, los beneficios están concentrados en productos “pesados”, intensivos en recursos naturales, y los mejores resultados se obtendrían en la región con mayores limitaciones en materia de infraestructura portuaria, y una composición de exportaciones dominada por esos productos. Los beneficios para Asia son menores, pero no insignificantes. Como en el caso de los aranceles, cabe señalar que los beneficios potenciales serían mayores que los descritos en el estudio pues en este no se toman en cuenta las mejoras de los servicios de transporte.

### La agenda para el futuro

En el curso del último medio siglo, la relación entre ALC y Asia, que era prácticamente irrelevante, se ha transformado en una de las principales prioridades de la agenda comercial de sus gobiernos. El comercio aumentó aceleradamente hasta los años noventa, y en la última década subió vertiginosamente, impulsado por el ascenso de las economías más populosas de Asia y la casi perfecta compatibilidad de las ventajas comparativas. No es exagerado señalar que este proceso ha sido fomentado sobre todo por las fuerzas del mercado, con poca participación de los gobiernos. No obstante, ahora estos últimos deben desempeñar un papel más prominente.

El comercio interregional ha traído consigo importantes beneficios para las partes. Le ha permitido a Asia superar sus limitaciones en materia de recursos naturales y, al mismo tiempo, ha creado nuevas oportunidades de crecimiento para ALC. Sin embargo, actualmente se requieren medidas de política concertadas para ampliar y consolidar el terreno ganado. El comercio se ha concentrado sobremanera en unas pocas economías y, en el caso de las exportaciones de ALC, en unos pocos productos, a pesar de las grandes posibilidades de diversificación que existen. Además, esta concentración geográfica y de productos ha traído aparejados fuertes desequilibrios comerciales que, si no se contienen, podrían arruinar los aspectos de política económica de la relación.

En gran medida, esta concentración geográfica y de productos es el resultado de la distribución de las ventajas comparativas entre las dos regiones, aunque no tiene que ser, necesariamente, un resultado inevitable del comercio de productos básicos por manufacturas. Este tipo de comercio

ha caracterizado la relación desde sus orígenes. Un análisis superficial de las futuras limitaciones de recursos y las ventajas comparativas de Asia en el sector de manufacturas no deja lugar a dudas de que este tipo de intercambio seguirá caracterizando e impulsando la relación por décadas. Esto probablemente tendrá lugar en el contexto de un aumento del precio de los productos básicos, y de la sofisticación tecnológica y diversificación de esos productos. Si ALC mejora sus recursos humanos, podría aprovechar mejor estas oportunidades. Por su parte, Asia cuenta con los incentivos necesarios para diversificar los productos que importa desde ALC, que son esenciales para abordar la creciente limitación de recursos de la región, promover la competitividad de sus empresas y, sobre todo, mejorar el bienestar de su población.

Para lograr todo esto, los gobiernos deben abordar los altos costos que restringen el comercio interregional, especialmente en los sectores con mayor potencial de crecimiento y diversificación, como el agrícola. Los aranceles y las barreras no arancelarias son injustificadamente elevados en la mayoría de las relaciones comerciales. Sin embargo, hay buenos motivos para suponer que los gobiernos actuarán en este terreno. Como se señala en el capítulo 2, ya se han adoptado importantes iniciativas para abordar este problema, entre ellas los TLC suscritos por algunos países latinoamericanos como Perú y Chile con las economías más importantes de Asia. También han surgido iniciativas más amplias entre las regiones, como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP), que, aunque se encuentran en distintas etapas de avance y tienen distintos objetivos y miembros, también pueden ayudar a eliminar estas barreras.

Si bien este comienzo es auspicioso, dichas iniciativas solo incluyen un número limitado de posibles socios en la relación. Dadas las diferencias en la situación económica de ambas regiones, no puede aplicarse la misma solución en todos los casos. Cuando surgen dificultades de política económica para la implementación de los TLC, los gobiernos deben iniciar negociaciones más centradas en sectores específicos. Además, esos acuerdos no permiten abordar la agenda completa de costos del comercio. Por ejemplo, la difícil tarea de reducir los costos del transporte hace necesaria la adopción de medidas complementarias, sobre todo en lo que respecta a la cooperación en las áreas técnica y de regulación. Estas medidas incluyen acuerdos sobre los servicios de transporte para fomentar la oferta y aumentar su competencia y

un mejoramiento de la infraestructura en ese campo. Las oportunidades para tomar estas medidas se examinan con más detalle en el capítulo 4, aunque es evidente también que la inversión extranjera directa (IED) interregional puede ser esencial para lograr estos objetivos (véase el capítulo 3).

## Referencias

- Balagtas, J. y M. Holt. 2009. "The Commodities Terms of Trade, Unit Roots and Nonlinear Alternatives: A Smooth Transition Approach," *American Journal of Agricultural Economics* 91(1), 87–105.
- Banco Mundial. 2011a. *Rising Global Interest in Farmland. Can it Yield Sustainable and Equitable Benefit?* Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2011b. *Indicadores del Desarrollo Mundial*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicadores-indicadores-del-desarrollo-mundial>.
- Banco Mundial. 2012. *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*, Washington, D.C.: Banco Mundial y Centro de Investigaciones sobre el Desarrollo del Consejo de Estado de la República Popular China.
- Cesa-Bianchi, Ambrogio, M. Hashem Pesaran, Alessandro Rebucci y Teng Teng Xu. De próxima publicación. "China's Emergence in the World Economy and Business Cycles in Latin America," *Economy*, de próxima publicación.
- Eichengreen, B., D. Park y K. Shin. 2011. "When Fast Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China." Documento de trabajo NBER Nro. 16.919. Cambridge, MA: NBER.
- Fischer, Günther y Mahendra Shah. 2010. "Farmland Investments and Food Security – Lessons for the Large-scale Acquisition of Land from a Global Analysis of Agricultural Land Use." Informe preparado bajo el contrato de IIASA-Banco Mundial. Laxenburg, Austria: Instituto Internacional de Análisis de Sistemas Aplicados.
- Frankel, J. 2010. "The Natural Resource Curse: A Survey." Documento de trabajo NBER Nro. 15.836. Cambridge, MA: NBER.
- Frankel, J. y A. Rose. 2010. "Determinants of Agricultural and Mineral Commodity Prices." HKS Faculty Research Working Paper Series RWP10–038. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Universidad de Harvard.
- Goldman Sachs. 2010. "Commodity Prices and Volatility: Old Answers to New Questions," *Global Economics Paper* 194.
- Head, K., T. Mayer y J. Ries. 2008. "The Erosion of Colonial Trade Linkages After Independence," *Journal of International Economics* 81(1), 1–14.

- Helpman, E., M. Melitz e Y. Rubinstein. 2007. "Estimating Trade Flows: Trading Partners and Trading Volumes," *Quarterly Journal of Economics* 123, 441–487.
- Huang, Haiwei. 2011. "Long Term Outlook for China's Chrome Demand and Outbound Investment," *The Beijing Axis*. Disponible en [http://www.thebeijingaxis.com/en/news-a-media/tba-presentations/doc\\_download/58-the-long-term-outlook-for-chinas-chrome-demand-and-outbound-investment](http://www.thebeijingaxis.com/en/news-a-media/tba-presentations/doc_download/58-the-long-term-outlook-for-chinas-chrome-demand-and-outbound-investment).
- Irwin, S., D. Sanders y R. Merrin. 2009. "Devil or Angel? The Role of Speculation in the Recent Commodity Price Boom (and Bust)," *Journal of Agricultural and Applied Economics* 41(2), 377–391.
- Limao, N. y A. Venables. 2001. "Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs, and Trade," *The World Bank Economic Review* 15(3), 451–479.
- Madisson, A. 2007. *Chinese Economic Performance in the Long Run*. París: Centro de Estudios sobre el Desarrollo de la OCDE.
- Mesquita Moreira, M. 2010. *India: Latin America's Next Big Thing?* Washington, D.C.: BID.
- Mesquita Moreira, M., C. Volpe y J. Blyde. 2008. *Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin American Trade*. Washington, D.C.: BID y Universidad de Harvard.
- MOFCOM (Ministerio de Comercio de la República Popular China). 2009. *Foreign Market Access 2009 for Brazil, Mexico and Argentina*. Beijing: Ministerio de Comercio de la República Popular China.
- Morgan Stanley. 2011. "The China Files. China's Appetite for Protein Turns Global." Nueva York: Morgan Stanley.
- Nurkse, Ragnar. 1959. *Patterns of Trade and Development*. Estocolmo: Almqvist & Wicksell.
- Ocampo, J. A. y M. Parra-Lancourt. 2010. "The Terms of Trade for Commodities since the Mid-19th Century," *Journal of Iberian and Latin American Economic History* 28(1), 11–43.
- OMC (Organización Mundial del Comercio). 2007. *Trade Policy Review for Argentina*. Ginebra: OMC.
- . 2008. *Trade Policy Review for Korea*. Ginebra: OMC.
- . 2009a, *Trade Policy Review for Brazil*. Ginebra: OMC.
- . 2009b. *Foreign Market Access*. Ginebra: OMC.
- . 2010. *Trade Policy Review for China*. Ginebra: OMC.

Panagariya, A. 2008. *India: The Emerging Giant*. Nueva York: Oxford University Press.

USDA (Departamento de Agricultura de los Estados Unidos). 2010. *USDA Agricultural Projection to 2020. Long-term Projections Report OCE-2011-1*. Washington, D.C.: USDA.

USTR (Departamento de Transporte de los Estados Unidos). 2010. *National Trade Estimate Report on Foreign Barriers. China*. Washington, D.C.: USTR. Disponible en [http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/reports/2010/NTE/2010\\_NTE\\_China\\_final.pdf](http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/reports/2010/NTE/2010_NTE_China_final.pdf).

## Apéndice técnico A

### Gráfico 12 – Elasticidad del ingreso de la demanda de importaciones

Para estimar la elasticidad del ingreso de las exportaciones de ALC a Asia se construyó un panel que contiene el valor de las importaciones (a seis dígitos según el sistema armonizado) realizadas por 137 países durante el período de 1990–2009. La información se obtuvo de la base de datos Comtrade de las Naciones Unidas. Las importaciones bilaterales se agregaron en tres categorías —minería, agricultura y productos manufacturados— en base a una clasificación de la OMC. La elasticidad del ingreso de las exportaciones se estimó mediante la siguiente ecuación gravitacional ampliada:

$$\begin{aligned} \ln M_{ijt} = & \alpha + \beta_1 \ln dist_{ij} + \beta_2 \ln Y_{it} + \beta_3 \ln Y_{jt} + \beta_4 \ln L_{it} + \beta_5 \ln L_{jt} + \beta_6 \ln N_{it} + \\ & \beta_7 \ln N_{jt} + \beta_8 COL + \beta_9 COMCOL + \beta_{10} COL45 + \beta_{11} BORD + \\ & \beta_{12} LANG + \beta_{13} RTA + \beta_{14} FORMER + \beta_{15} CHN + \beta_{16} IND + \beta_{17} JPN + \\ & \beta_{18} SKOR + \beta_{19} ASEAN + \beta_{20} OASIAN + \beta_{21} LAC + \beta_{22} CHN * \ln Y_{it} + \quad (1) \\ & \beta_{23} IND * \ln Y_{it} + \beta_{24} JPN * \ln Y_{it} + \beta_{25} SKOR * \ln Y_{it} + \beta_{26} ASEAN * \ln Y_{it} + \\ & \beta_{27} OASIAN * \ln Y_{it} + \beta_{28} CHN * \ln Y_{it} * LAC + \beta_{29} IND * \ln Y_{it} * LAC + \\ & \beta_{30} JPN * \ln Y_{it} * LAC + \beta_{31} SKOR * \ln Y_{it} * LAC + \beta_{32} ASEAN * \ln Y_{it} * LAC + \\ & \beta_{33} OASIAN * \ln Y_{it} * LAC + \lambda_1 D_i + \lambda_2 D_j + \lambda_3 D_t + \varepsilon_{ijt}. \end{aligned}$$

Donde:

- i = 1, ..., I es el país declarante (importador).
- j = 1, ..., J es el país socio (exportador).
- t = 1990, ..., 2009 es el período de la muestra.
- $M_{ijt}$  es el flujo de importaciones bilaterales.
- $dist_{ij}$  es la distancia bilateral entre el exportador y el importador.
- $Y_{it}$  y  $Y_{jt}$  corresponde al PIB del importador y del exportador.
- $L_{it}$  y  $L_{jt}$  es el área geográfica del importador y del exportador.
- $N_{it}$  y  $N_{jt}$  es el tamaño del mercado en el importador y en el exportador.

COL	es una variable dicotómica con valor 1 cuando los países participantes comparten un pasado colonial, o valor 0 si o no lo tienen.
COMCOL	es una variable dicotómica con valor 1 si los países participantes fueron colonizados por el mismo país, o valor 0 si no lo fueron.
COL45	es una variable dicotómica con valor 1 si los países eran una colonia después de 1945.
BORD	es una variable dicotómica con valor 1 si los países participantes tienen una frontera común, o valor 0 si no la tienen.
LANG	es una variable dicotómica con valor 1 si los países participantes hablan el mismo idioma, o valor 0 en caso contrario.
RTA	es una variable dicotómica con valor 1 si ambos países son miembros del mismo acuerdo de comercio.
FORMER	es una variable dicotómica con valor 1 si los países eran parte del mismo país en el pasado.
CHN	es una variable dicotómica con valor 1 si el país declarante es la República Popular China, o valor 0 en caso contrario.
IND	es una variable dicotómica con valor 1 si el país declarante es India, o valor 0 en caso contrario.
JPN	es una variable dicotómica con valor 1 si el país declarante es Japón, o valor 0 en caso contrario.
SKOR	es una variable dicotómica con valor 1 si el país declarante es la República de Corea, o valor 0 en caso contrario.
ASEAN	es una variable dicotómica con valor 1 si el país declarante es Tailandia, Malasia, Singapur o Indonesia, o valor 0 en caso contrario.
OASIAN	es una variable dicotómica con valor 1 si el país declarante es un país asiático no clasificado como CHN, IND, JPN, SKOR, o ASEAN, o valor 0 en caso contrario.
LAC	es una variable dicotómica con valor 1 si el país declarante $j$ está situado en América Latina, o valor 0 en caso contrario.
$D_i, D_j$ y $D_t$	son los efectos fijos de importador, exportador y anuales.
$\varepsilon_{ijt}$	es un error independiente e idénticamente distribuido y se da por supuesto que está distribuido normalmente.

Los datos sobre PIB, extensión territorial y tamaño del país se obtuvieron de los IDM (Banco Mundial, 2011b). Los datos sobre idioma común, vínculos coloniales, distancia entre países y autoridades regionales de transporte se obtuvieron de la base de datos CEPII (Head, Mayer y Ries, 2008).

Como en Helpman, Melitz y Rubinstein (2007), la ecuación 1 se estimó siguiendo una metodología de estimación en dos etapas. Esto permite corregir el sesgo que surge en las estimaciones debido al número de ceros existentes en la matriz del comercio mundial (selección de exportaciones) y toma en cuenta la fracción no observada de las empresas exportadoras (margen extensivo).

En la primera etapa se estimó un *probit*, utilizando la variable de proximidad de religiones entre el país importador y el exportador como instrumento para la ecuación de exclusión. Esta variable sirve como una *proxy* a las barreras sobre el comercio bilateral que afectan la entrada para la exportación y que no están relacionadas con los factores determinantes de los costos variables del comercio. Seguidamente, se usó esta estimación para calcular la probabilidad de exportación y se calcularon las variables Eta y Delta. Estas dos variables se incluyen como controles adicionales en la segunda etapa. Eta es el parámetro de corrección de Heckman usado para controlar por la selección para empezar a exportar. La variable Delta se utiliza para controlar por la heterogeneidad no observada de las empresas, es decir: el efecto de las fricciones del comercio y las características del país en la proporción de exportadores, el margen extensivo del comercio. En todas las especificaciones se incluyen efectos fijos de país (importador y exportador) y efectos fijos anuales utilizados para controlar por factores país específicos no observados que afectan el comercio. A continuación se reportan únicamente las estimaciones de la elasticidad de ingreso de las exportaciones mineras, agrícolas y totales de ALC a Asia, para los períodos 1990–99 y 2000–09.

Cuadro A.1

Variable endógena: Valor total de las importaciones (ln)	Minería		Agricultura		Todos los productos	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Distancia entre países (ln)	-2,105 (0,106)***	-2,537 (0,127)***	-1,026 (0,0649)***	-1,402 (0,0737)***	-1,094 (0,0578)***	-1,595 (0,0712)***
PIB del declarante (ln)	0,0830 (0,0172)***	0,289 (0,0890)***	0,0658 (0,0162)***	0,206 (0,0667)***	0,0429 (0,0156)***	0,409 (0,0601)***
PIB del socio (ln)	-0,0567 (0,0183)***	0,166 (0,116)	-0,00765 (0,0200)	0,0490 (0,105)	-0,0475 (0,0212)**	0,263 (0,0779)***
Población declarada (ln)	2,392 (0,516)***	1,027 (0,334)***	0,858 (0,359)**	1,136 (0,190)***	0,295 (0,336)	0,881 (0,169)***
Población del socio (ln)	-2,232 (0,516)***	-0,209 (0,457)	-0,848 (0,523)	-0,414 (0,640)	-1,831 (0,475)***	-0,0424 (0,563)
Superficie (ln)	0,156 (2,195)	-5,549 (3,922)	-0,528 (1,779)	-7,519 (2,272)***	0,825 (1,430)	-4,185 (2,302)*
Superficie del socio (ln)	-2,516 (4,662)	-1,022 (8,494)	-2,487 (1,316)*	-0,429 (3,601)	-2,865 (1,065)***	-4,518 (5,947)
Declarante miembro de la OMC	0,119 (0,0576)**	0,444 (0,105)***	0,0729 (0,0509)	0,247 (0,0764)***	0,121 (0,0490)**	0,252 (0,0740)***
Socio miembro de la OMC	0,111 (0,111)	0,0326 (0,205)	-0,0178 (0,0532)	0,271 (0,178)	0,0829 (0,111)	0,318 (0,164)*
Acuerdo regional de comercio común	0,131 (0,100)	0,487 (0,0993)***	0,132 (0,0736)*	0,430 (0,0833)***	0,00391 (0,0740)	0,435 (0,0721)***
Frontera común	-0,581 (0,176)***	0,0421 (0,197)	0,468 (0,155)***	0,514 (0,187)***	0,179 (0,125)	0,372 (0,205)*

(continúa en la página siguiente)

Cuadro A.1 (continuación)

Variable endógena: Valor total de las importaciones (ln)	Minería		Agricultura		Todos los productos	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Idioma común	0,153 (0,103)	0,335 (0,110)***	0,476 (0,0773)***	0,587 (0,0864)***	0,413 (0,0770)***	0,579 (0,0825)***
Misma colonia en el pasado	0,946 (0,159)***	1,268 (0,172)***	0,527 (0,147)***	0,858 (0,154)***	0,568 (0,155)***	0,462 (0,188)**
Mismo colonizador	0,759 (0,187)***	1,134 (0,153)***	0,486 (0,139)***	0,755 (0,146)***	0,421 (0,130)***	0,778 (0,120)***
Colonia después de 1945	0,480 (0,211)**	0,602 (0,221)***	0,706 (0,190)***	0,579 (0,175)***	0,701 (0,196)***	0,946 (0,243)***
Mismo país en el pasado	0,630 (0,343)*	0,678 (0,343)**	0,0661 (0,280)	0,594 (0,238)**	0,469 (0,267)*	0,817 (0,253)***
Int. país declarante del PIB (ln) x República Popular China	0,778 (0,163)***	1,475 (0,224)***	0,214 (0,140)	0,791 (0,167)***	0,187 (0,133)	1,522 (0,170)***
Int. país declarante del PIB (ln) x India	0,219 (0,176)	2,958 (0,235)***	0,628 (0,151)***	0,435 (0,128)***	0,235 (0,137)*	2,529 (0,214)***
Int. país declarante del PIB (ln) x Japón	-4,340 (1,187)***	1,262 (1,846)	0,941 (0,812)	-0,104 (1,057)	-1,761 (0,854)**	1,087 (1,126)
Int. país declarante del PIB (ln) x República de Corea	0,390 (0,191)**	1,265 (0,446)***	-0,265 (0,126)**	-0,000 (0,363)	0,0300 (0,176)	0,974 (0,327)***
Int. país declarante del PIB (ln) x ASEAN 4	-0,362 (0,145)**	0,345 (0,198)*	0,147 (0,100)	-0,127 (0,124)	0,0309 (0,0958)	-0,244 (0,129)*
Int. país declarante del PIB (ln) x otro país de Asia	-1,164 (0,213)***	1,183 (0,252)***	-0,269 (0,117)**	0,0480 (0,171)	-0,177 (0,127)	0,158 (0,160)

(continúa en la página siguiente)

Cuadro A.1 (continuación)

Variable endógena:	Minería		Agricultura		Todos los productos	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Valor total de las importaciones (ln)						
Int. país declarante del PIB (ln) x República Popular China x ALC	-0,0262 (0,0172)	0,0274 (0,0138)**	-0,00881 (0,0172)	-0,0225 (0,0150)	-0,0292 (0,0135)**	-0,00972 (0,0133)
Int. país declarante del PIB (ln) x India x ALC	-0,0415 (0,0157)***	-0,000174 (0,0118)	-0,0419 (0,00945)***	-0,0229 (0,0123)*	-0,0351 (0,00971)***	-0,0208 (0,0104)**
Int. país declarante del PIB (ln) x Japón x ALC	-0,0289 (0,0156)*	-0,0109 (0,0157)	-0,00529 (0,00832)	0,0197 (0,00972)**	0,00360 (0,00788)	0,0120 (0,00804)
Int. país declarante del PIB (ln) x República de Corea x ALC	-0,0125 (0,0150)	0,0214 (0,0139)	-0,0114 (0,00824)	-0,00140 (0,00997)	0,000471 (0,0104)	0,00414 (0,0113)
Int. país declarante del PIB (ln) x ASEAN 4 x ALC	-0,0329 (0,0164)**	-0,00507 (0,0125)	-0,0371 (0,0100)***	-0,0318 (0,00865)***	-0,0304 (0,00844)***	-0,0156 (0,00720)**
Int. país declarante del PIB (ln) x otros países de Asia x ALC	-0,0346 (0,0115)***	-0,000790 (0,0125)	-0,0281 (0,00665)***	-0,0191 (0,00690)***	-0,0297 (0,00690)***	-0,00558 (0,00602)
Int. país declarante del PIB (ln) x ALC	-0,00604 (0,0196)	-0,0683 (0,0229)***	0,0246 (0,0206)	-0,0612 (0,0217)***	-0,0243 (0,0188)	-0,0908 (0,0162)***
Delta	-0,0267 (0,00356)***	-0,0283 (0,00379)***	0,00169 (0,00143)	-0,0143 (0,00230)***	0,00120 (0,00109)	-0,0184 (0,00204)***
Eta	2,173 (0,195)***	1,925 (0,260)***	0,764 (0,122)***	0,415 (0,217)*	0,333 (0,101)***	0,484 (0,227)**
Muestra	1990-1999	2000-2009	1990-1999	2000-2009	1990-1999	2000-2009
Observaciones	26.346	62.867	40.518	93.602	49.659	113.161
R-2	0,538	0,513	0,556	0,555	0,597	0,606

Muestra: 1990-2009. Los controles adicionales incluyen variables ficticias para la República Popular China, India, Japón, la República de Corea, ASEAN 4 y otras economías asiáticas. Todos los resultados incluyen la importación, exportación y los efectos anuales fijos. Los errores estándares robustos se indican entre paréntesis.

\* p<0,1. \*\* p<0,05. y \*\*\* p<0,01.

Nota: Dadas las limitaciones de espacio, la primera etapa no se presenta aquí, pero puede solicitarse a los autores.

## Apéndice técnico B

### Gráfico 16 – Aranceles de importación

Se utilizó una ecuación gravitacional para evaluar los efectos de una reducción de los aranceles de importación sobre el comercio. En la ecuación (2), estimamos la ecuación gravitacional incluyendo los aranceles bilaterales sobre las importaciones  $tar_{ijt}$  y el nivel de infraestructura del importador  $inf_{it}$  y el exportador  $inf_{jt}$ .

$$\ln M_{ijt} = \alpha + \beta_1 \ln dist_{ij} + \beta_2 \ln Y_{it} + \beta_3 \ln Y_{jt} + \beta_4 \ln tar_{ijt} + \beta_5 \ln inf_{it} + \beta_6 \ln inf_{jt} + \beta_7 reg_i + \beta_8 rej_i + \beta_9 reg_i * \ln tar_{ijt} + \beta_{10} reg_j * \ln tar_{ijt} + \beta_{11} reg_i * reg_j * \ln tar_{ijt} + \lambda_1 D_i + \lambda_2 D_j + \lambda_3 D_t + \epsilon_{ijt}. \quad (2)$$

Los datos sobre aranceles de importación  $tar_{ijt}$  se obtuvieron de la base de datos TRANS de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD); el nivel de infraestructura del país se obtuvo construyendo un índice de infraestructura similar al utilizado por Limao y Venables (2001). Las variables  $reg_i$  y  $reg_j$  son variables dicotómicas que, dependiendo del caso, toman el valor de 1 cuando la economía exportadora está situada en ALC o en Asia, y de lo contrario tienen valor de 0. Por ejemplo, al determinar el impacto de una reducción de aranceles latinoamericanos en las exportaciones de Asia,  $reg_i$  se considera igual a la unidad cuando el país importador está situado en ALC, e igual a 0 en caso contrario. La variable  $reg_j$  se considera igual a la unidad cuando la economía exportadora está situada en Asia. Al analizar el impacto de una reducción de los aranceles de importación de Asia en los exportadores de ALC,  $reg_i$  tiene valor 1 cuando la economía importadora está en Asia, en tanto que es una variable dicotómica con valor de 1 cuando el país exportador está situado en ALC. Todas las especificaciones incluyen efectos fijos de importador, exportador y anuales.

Cuadro B.1

Variable endógena:	Exportaciones de ALC				Exportaciones de Asia y el Pacífico				
	Minería	Agricultura	Manufacturas	Minería	Agricultura	Manufacturas	Minería	Agricultura	Manufacturas
Valor total de las importaciones (ln)									
Distancia bilateral (ln)	-1,976 (0,0701)***	-1,431 (0,0537)***	-1,656 (0,0611)***	-1,958 (0,0692)***	-1,431 (0,0546)***	-1,658 (0,0594)***			
Infraestructura del país declarante (ln)	2,214 (0,429)***	0,935 (0,201)***	0,331 (0,171)*	2,285 (0,434)***	0,872 (0,204)***	0,297 (0,173)*			
Infraestructura del país socio (ln)	0,0382 (0,773)	0,673 (0,526)	0,814 (0,508)	0,0408 (0,771)	0,664 (0,521)	0,821 (0,507)			
PIB del país declarante (ln)	0,0478 (0,0214)**	0,0407 (0,0189)**	0,0759 (0,0172)***	0,0465 (0,0213)**	0,0463 (0,0195)**	0,0727 (0,0177)***			
PIB del país socio (ln)	-0,0573 (0,0320)*	-0,0697 (0,0284)**	-0,0966 (0,0366)***	-0,0576 (0,0318)*	-0,0685 (0,0283)**	-0,0966 (0,0369)***			
Arancel de importación (ln)	-5,770 (0,758)***	-3,249 (0,358)***	-3,805 (0,453)***	-6,161 (0,547)***	-3,809 (0,313)***	-3,296 (0,374)***			
Int. arancel de importación x Asia	-0,614 (0,903)	0,189 (0,526)	0,0434 (0,615)						
Int. arancel de importación x ALC	-2,223 (2,012)	-0,873 (0,697)	-0,874 (0,687)						
Int. arancel de importación x Asia x ALC	1,673 (2,151)	-1,075 (0,727)	1,469 (1,064)						

(continúa en la página siguiente)

**Cuadro B.1 (continuación)**

Variable endógena:	Exportaciones de ALC			Exportaciones de Asia y el Pacífico		
	Minería	Agricultura	Manufacturas	Minería	Agricultura	Manufacturas
Valor total de las importaciones (ln)						
Int. arancel de importación x ALC				-2,517 (1,335)*	1,333 (0,656)**	-1,106 (0,762)
Int. arancel de importación x Asia				2,621 (1,299)**	0,714 (0,934)	-3,701 (0,880)***
Int. arancel de importación x ALC x Asia				-2,733 (3,225)	-0,969 (1,465)	-3,706 (0,901)***
Efecto Esperado				-6,057	-2,476	-6,997
Observaciones	59,181	88,524	99,334	59,181	88,524	99,334
R-2 (ajustado)	0,582	0,665	0,797	0,583	0,665	0,797

Muestra: 1990-2009. Los controles adicionales incluyen variables ficticias regionales para ALC y Asia y el Pacífico, y una serie de efectos de importación, exportación y fijos anuales. En las columnas 1-3 la variable ficticia regional corresponde a ALC, y en las columnas 3-6 se incluye la variable regional para las economías asiáticas. Los errores estándares robustos se indican entre paréntesis.

\* p<0.1; \*\* p<0.05 y \*\*\* p<0.01.

## Apéndice técnico C

### Gráfico 17 – Infraestructura

Para evaluar los efectos de una mejora de la infraestructura portuaria de un país en el volumen de comercio entre las dos regiones, se usó la siguiente especificación:

$$\ln M_{ij} = \alpha + \beta_1 \ln dist_{ij} + \beta_2 \ln inf_i * \ln inf_j + \beta_3 \ln tar_{ij} + \lambda_1 D_i + \lambda_2 D_j + \varepsilon_{ij}. \quad (3)$$

Donde  $inf_i$  e  $inf_j$  representan la infraestructura portuaria del importador y del exportador, sustituida por la calidad de los puertos del país calculada mediante el índice de calidad portuaria de los IDM para 2009 (Banco Mundial, 2011b). Se utiliza la estimación de  $\beta_2$  en la ecuación (3) en los sectores minero, agrícola y de manufacturas para evaluar los efectos de los siguientes escenarios: a) el impacto en las exportaciones de ALC a Asia cuando ALC mejora su infraestructura en un 70%, y b) el impacto en las exportaciones de Asia a ALC cuando Asia mejora su infraestructura en un 40%. El mejoramiento asimétrico de la infraestructura está basado en el supuesto de que ambas regiones incrementan su infraestructura al nivel obtenido por el país localizado en el percentil 95 de la distribución del índice de infraestructura. Este nivel corresponde al alcanzado por los puertos daneses.

#### Cuadro C.1

Variable endógena:			
Valor total de las importaciones (ln)	Minería	Agricultura	Manufacturas
Distancia entre los dos países (ln)	-2,202 (0,0875)***	-1,569 (0,0640)***	-1,701 (0,0747)***
Arancel de importación (ln)	-11,90 (1,396)***	-4,298 (0,556)***	-5,192 (0,748)***
Infraestr. del país declarante x infraestr. del país socio	1,235 (0,495)**	0,443 (0,497)	0,404 (0,304)
Observaciones	5.566	7.877	8.998
R-2 (ajustado)	0,592	0,677	0,823

Muestra: 2009. Los controles adicionales incluyen los efectos fijos/país en el país declarante y el país socio. Los errores estándares robustos se indican entre paréntesis.

\* p<0,1; \*\* p<0,05; y \*\*\* p<0,01.





## 2 Los tratados de libre comercio entre Asia y el Pacífico y ALC: una evaluación

Con posterioridad a la crisis financiera mundial de 2008–09 y a la lenta recuperación de las principales economías industriales, Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe (ALC)<sup>1</sup> han logrado un acelerado repunte y se prevé que en los próximos años sus economías seguirán creciendo. La integración entre las economías en desarrollo de ambas regiones se ha transformado en un importante motor de ese crecimiento. Desde la firma de los primeros tratados de libre comercio (TLC) entre Asia y ALC en 2004, se han suscrito en promedio dos acuerdos al año entre las economías de ambas regiones, y a fines de febrero de 2012 se habían aprobado un total de 18 acuerdos. No obstante, se han hecho muy pocos estudios sobre la cobertura y los efectos económicos de estos acuerdos.

En este capítulo se pasa revista a la cobertura de los TLC suscritos entre ambas regiones en las áreas de bienes y servicios, y de los denominados “temas de Singapur” (inversión, adquisiciones del sector público, facilitación del comercio y políticas sobre competencia), y de algunas disposiciones sobre derechos de propiedad intelectual. Tras un análisis pormenorizado de los 18 acuerdos se concluyó que la mayoría, además de abarcar el comercio de bienes y servicios, incluye también un intento de integración más profunda mediante compromisos en torno a los temas de Singapur, y disposiciones sobre derechos de propiedad intelectual. En este capítulo se ponen de relieve los mejores acuerdos suscritos hasta la fecha y se indican prioridades en materia de política para maximizar los beneficios de una mayor integración interregional en el futuro.

---

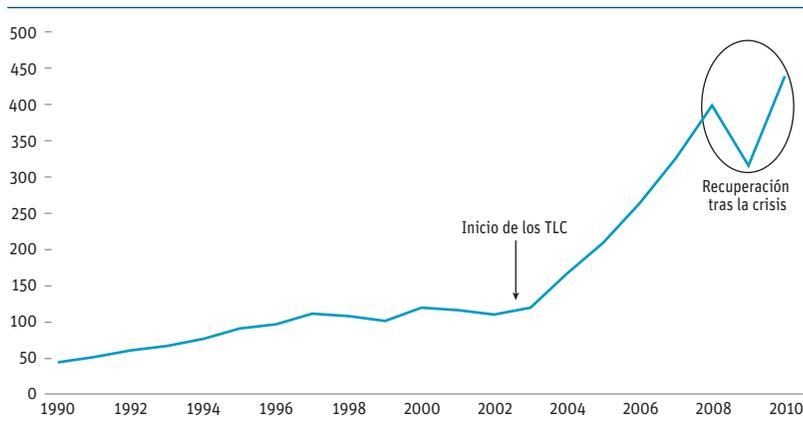
<sup>1</sup> La región de ALC incluye a los miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), con la excepción de Canadá y Estados Unidos.

## La expansión de los tratados de libre comercio entre Asia y el Pacífico y ALC

En la década de 1990 se establecieron varias instituciones de cooperación económica regional en las que participan países de ALC —entre ellas el Mercado Común del Sur (Mercosur) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA)— y se lograron numerosos avances en las relaciones intrarregionales e interregionales de comercio bilateral (BID, 2002; Estevadeordal y Suominen, 2009; Foxley, 2010). La participación de Asia en las iniciativas oficiales de integración regional es más reciente. Durante varias décadas prácticamente no existieron TLC en esa región. En cambio, las economías asiáticas ampliaron el comercio por medio de su integración a los mercados, sin suscribir acuerdos oficiales, excepto en el marco de sistemas regionales como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y el Área de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA). En el ámbito nacional, la política de comercio internacional se ancló en estrategias de desarrollo orientadas al exterior, altos niveles de ahorro interno, la creación de una poderosa infraestructura e inversión en capital humano. Se produjo un largo período de expansión del comercio y la inversión extranjera directa (IED), durante el cual Asia se transformó en un creciente centro de producción mundial con una capacidad tecnológica desarrollada y diversa, lo que Baldwin (2006) acertadamente denomina “la factoría asiática”. A poco de iniciarse el siglo XXI, tras este período de orientación hacia el exterior y éxito de las exportaciones, los gobiernos de Asia reorientaron marcadamente sus políticas de comercio internacional hacia la suscripción de TLC (BAsD, 2008; Chia, 2010; Kawai y Wignaraja, 2011a). Actualmente, la región se encuentra al frente de la actividad mundial en lo relativo a TLC (OMC, 2011).

La evolución del comercio interregional entre Asia y ALC se caracteriza por la emergencia de dos períodos distintos de crecimiento (gráfico 1). En la década de 1990 y en los primeros años del siglo XXI, el comercio entre ambas regiones creció a una tasa promedio del 8,5%. El punto crítico del comercio interregional se produjo en 2004, cuando aumentó a una tasa anual del 40%. Ese año entraron en efecto los dos primeros TLC entre ambas regiones (entre la República de Corea y Chile, y entre Taipei, China y Panamá).

En 2009, durante la crisis económica mundial, el comercio total entre ambas regiones se redujo en un 21%, de US\$398.000 millones a

**Gráfico 1 • Flujos de comercio entre ALC y Asia y el Pacífico, 1990–2010***(Miles de millones de dólares de EE.UU.)*

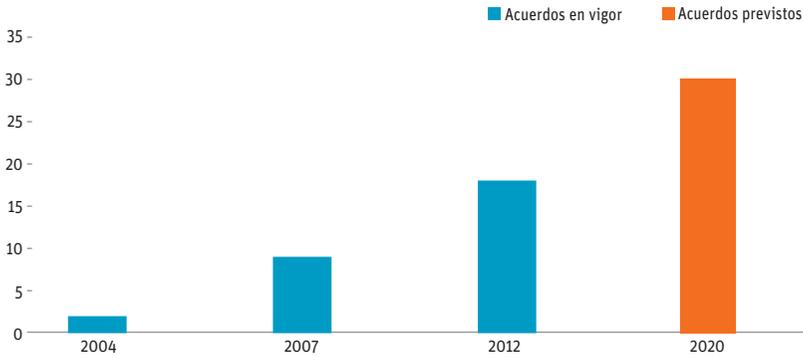
Fuente: Departamento de Estadística del FMI (enero de 2012).

US\$315.000 millones. Sin embargo, en 2010 ambas regiones lograron una fuerte recuperación y el comercio registró un repunte del 39% anual, y alcanzó un nivel sin precedentes de US\$439.000 millones.

Si bien estos acuerdos entre ambas regiones son relativamente recientes, la actividad en este terreno aumenta continuamente. En promedio, entre 2004 y 2011 entraron en efecto dos acuerdos al año, y en enero de 2012 había un total de 18 acuerdos en vigor (véase el apéndice A). Es indudable que este número seguirá creciendo ya que se han suscrito cuatro nuevos acuerdos de comercio que están a la espera de ser implementados, se están negociando ocho, y se han propuesto otros 11.<sup>2</sup> Si se da por supuesto que los cuatro acuerdos en espera de implementación, y los ocho en etapa de negociación se concretarán antes de finales de la década, en 2020 habrá en vigor un total de 30 TLC entre ambas regiones (gráfico 2).

En ALC han encabezado este proceso: Chile (seis acuerdos); Perú (cuatro) y Panamá (dos). En Asia lo han hecho: Taipei, China (cuatro acuerdos); Singapur (tres); la República Popular China (tres); India (dos); Japón (dos)

<sup>2</sup> Se considera que un TLC está en “etapa de negociación” cuando las partes han efectuado la primera ronda de conversaciones. En el caso de una “propuesta de acuerdo”, las partes están examinando el acuerdo, estableciendo grupos de estudio o trabajo conjunto, y realizando análisis de viabilidad para determinar los beneficios de suscribirlo.

**Gráfico 2 • Crecimiento de los TLC entre Asia y el Pacífico y ALC, 2004–2020**

Fuente: Compilación de los autores.

y la República de Corea (dos). Con pocas excepciones, los principales países comerciantes en ambas regiones son los mismos que han participado en los TLC. Como se observa en los cuadros 1a y 1b, alrededor del 88% del comercio de ALC con Asia corresponde a los 13 países que han participado en uno o más TLC con economías de Asia, y alrededor del 91% del comercio asiático con ALC comprende a los 10 países de la región que han suscrito dichos acuerdos.

Del mismo modo, el número de TLC no es indicativo de la importancia de esos acuerdos para la actividad económica o el comercio en el ámbito nacional. Es difícil determinar en qué medida el comercio de un país está cubierto por las cláusulas de un acuerdo, dadas las excepciones y exclusiones contenidas en muchos de ellos. Además, es difícil obtener estadísticas oficiales sobre tasas de utilización de las preferencias contempladas en los acuerdos en Asia, y no se han publicado datos sobre la orientación del comercio de servicios. No obstante, es posible hacer estimaciones si se da por supuesto que todo el comercio de productos entre dos economías está cubierto por un TLC (en caso de existir uno).

En los gráficos 3a y 3b se indica la participación del comercio con países con acuerdos comerciales interregionales en el total del comercio de los países en ambas regiones. En 2010, en todos los países asiáticos examinados, la participación de los países de ALC con acuerdos con Asia no era superior al 2%. Sin embargo, en los países de ALC, la participación de los países asiáticos con acuerdos con la región llegaba al 35% en casos

**Cuadro 1a • Participación de los países de ALC en el comercio con Asia y el Pacífico y número de TLC, 1990–2010**

	Porcentaje	Número de acuerdos
Chile	11,8	6
Perú	4,3	4
Panamá	0,2	2
México	30,3	1
Brasil	26,8	1
Argentina	10,2	1
Paraguay	1,2	1
Costa Rica	1,0	1
Uruguay	1,0	1
Guatemala	0,6	1
El Salvador	0,3	1
Nicaragua	0,3	1
Honduras	0,2	1
<b>Países con acuerdos</b>	<b>88,2</b>	
<b>Países sin acuerdos</b>	<b>11,8</b>	

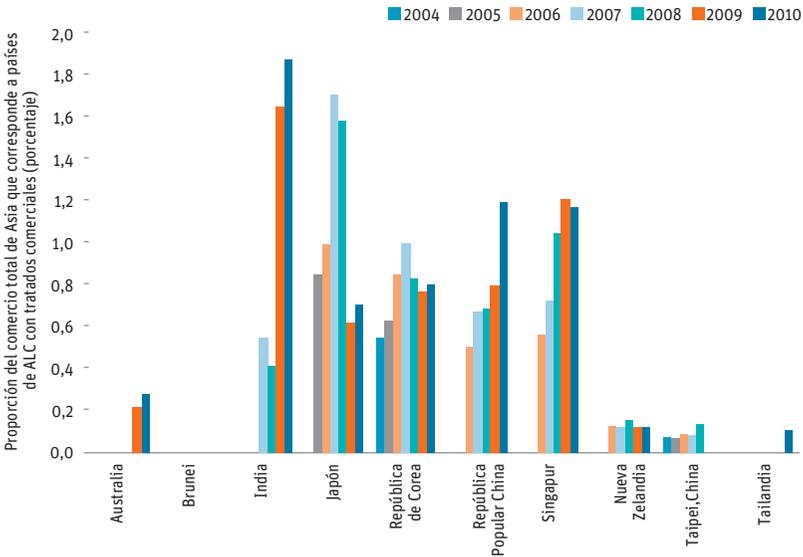
Fuentes: Oficina de Integración Económica y Regional del BAsD, con datos del Departamento de Estadística del FMI (enero de 2012).

**Cuadro 1b • Participación de las economías asiáticas en el comercio con ALC y número de TLC, 1990–2010**

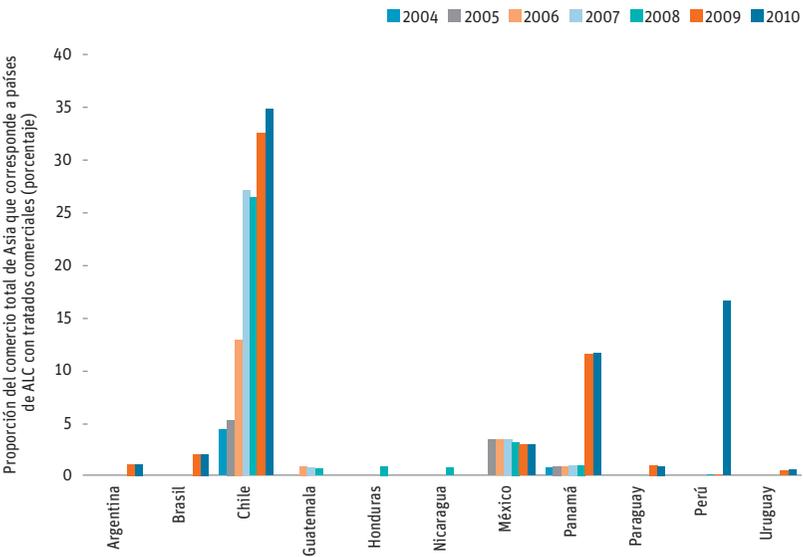
	Porcentaje	Número de acuerdos
Taipei, China	3,3	4
Singapur	4,8	4
República Popular China	31,6	3
Japón	27,9	2
República de Corea	14,8	2
India	3,8	2
Tailandia	2,4	1
Australia	2,0	1
Nueva Zelanda	0,7	1
Brunei Darussalam	0,0	1
<b>Economías con acuerdos</b>	<b>91,3</b>	
<b>Economías sin acuerdos</b>	<b>8,7</b>	

Fuente: Oficina de Integración Económica Regional del BAsD, con datos del Departamento de Estadística del FMI (enero de 2012).

**Gráfico 3a • Cobertura de comercio de los TLC de Asia y el Pacífico con ALC, 2004–10**



**Gráfico 3b • Cobertura de comercio de los TLC de ALC con economías de Asia y el Pacífico, 2004–10**



Fuente: Estimaciones basadas en datos del Departamento de Estadística del FMI (agosto de 2011) y la base de datos sobre tratados de libre comercio del BASD y ARIC (enero de 2012).

Notas: Solo se incluyen los acuerdos en vigor el año indicado. El Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP) incluye a Brunei Darussalam, Chile, Nueva Zelanda y Singapur. Sin embargo, el Departamento de Estadística del FMI no tiene datos sobre comercio entre Brunei Darussalam y Chile durante el período 2004–10.

como el de Chile. De hecho, Asia es uno de los principales mercados de ALC y, como se mencionó anteriormente, se prevé que para 2020 habrá al menos 30 TLC en vigor entre ambas regiones. Por consiguiente, los TLC entre Asia y ALC probablemente cubrirán una creciente proporción del comercio en el futuro.

Seguidamente se presentan cuatro argumentos básicos que explican por qué han proliferado estos acuerdos en los últimos años y por qué seguirán proliferando en el futuro (véanse BAsD y BID, 2009; Kawai y Wignaraja, 2009 y Krasniqi et al., 2011).

**Integración a través del comercio impulsada por los mercados.** En las décadas de 1960 y 1970, varias economías de Asia Oriental y Meridional adoptaron estrategias de desarrollo de mercado orientadas al exterior que redujeron las barreras al comercio y a la inversión, y aumentaron las inversiones y exportaciones hacia la región. En la década de 1980 los países de ALC, en general, abandonaron las estrategias de sustitución de importaciones orientadas hacia el interior, que habían dado resultados económicos mediocres, y adoptaron reformas orientadas al mercado. Las reformas de política incluyeron una liberalización del comercio y la privatización. En una década, las elevadas tasas arancelarias aplicadas en los países de la región se redujeron marcadamente, a alrededor del 10%–14%. La liberalización del mercado de capitales se tradujo en un incremento de los flujos de IED hacia la región. En Asia, al igual que en ALC, una integración impulsada por las fuerzas de mercado hizo necesaria una mayor liberalización del comercio y la IED, así como también la armonización de las políticas, normas y regulaciones que las rigen. Estos cambios tuvieron lugar porque los gobiernos de ambas regiones se dieron cuenta de que los TLC, si se amplían, pueden contribuir a la expansión del comercio y de la IED mediante una eliminación de los obstáculos y mediante otras medidas de armonización. Por tanto, los TLC pueden formar parte de un marco de política para profundizar las redes de producción y las cadenas de suministro creadas por las sociedades multinacionales y las nuevas empresas asiáticas.

**El regionalismo económico en Europa y Estados Unidos.** La reorientación de la política comercial estadounidense en la década de 1990, desde un enfoque multilateral y bilateral hacia una posición regionalista, contribuyó a propagar el regionalismo en ALC. Tras el ingreso de México al NAFTA, algunos

países como Chile expresaron su interés por integrarse al acuerdo. Por su parte, la unión aduanera subregional del Mercosur sirvió como elemento constitutivo para profundizar la integración sudamericana, lo cual se tradujo en nuevos acuerdos de comercio, primero con Chile y Bolivia, y posteriormente con el resto de los países andinos. Además, la expansión de la Unión Europea en Europa Central y Oriental, la creación de la unión monetaria en la zona del euro y el incipiente avance hacia el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), motivó a los gobiernos asiáticos para que adoptaran TLC. Sus gobiernos temían que los dos bloques gigantes de Europa y América del Norte pudieran dominar la fijación de normas para el sistema de comercio mundial, y marginar con ello a Asia. Los encargados de formular políticas han ido comprendiendo cada vez más la necesidad de aumentar el ritmo de la integración a fin de mejorar la competitividad internacional, sacando provecho de las economías de escala y fortaleciendo su capacidad de negociación mediante una participación colectiva en los foros de comercio mundial. Los TLC pueden contribuir a mitigar las numerosas dificultades que afronta la liberalización del comercio, entre ellas el lento avance de la Ronda de Doha y la supuesta pérdida de impulso del APEC.

**El incremento real del comercio y de la inversión interregional.** La creciente cooperación en materia de comercio e inversión entre ALC y Asia también ha facilitado la proliferación de TLC entre ambas regiones. Específicamente, el creciente papel de la República Popular China en el comercio y la inversión en ALC ha contribuido al aumento de los acuerdos interregionales, especialmente tras la crisis económica mundial. “La participación de la República Popular China en la región podría ser reflejo del interés de ese país por asegurar su acceso a los recursos naturales a fin de impulsar su crecimiento económico, aunque el mercado de ALC también es un destino de los productos manufacturados chinos” (CEPAL, 2008b). Entretanto, Brasil es el país de ALC que más invierte en Asia, especialmente en el sector de energía.

**El lento avance de la Ronda de Doha de la OMC.** El fracaso de la OMC en su intento por proveer la plataforma de una estrategia multilateral para una liberalización más profunda del comercio ha alentado a los gobiernos a considerar los TLC como una alternativa. La Ronda para el Desarrollo de Doha, iniciada en noviembre de 2001, se celebró al comienzo como un instrumento para promover un crecimiento impulsado por el comercio en los países

pobres. Desde entonces, las negociaciones se han centrado principalmente en la liberalización del acceso a los mercados agrícolas y no agrícolas. Fundamentalmente, se pidió a las economías en desarrollo que aceleraran el ritmo de reducción y el alcance de los aranceles y subvenciones agrícolas, y a las economías desarrolladas se les solicitó que redujeran los aranceles sobre productos industriales y que liberalizaran el comercio de servicios. A medida que empeoraban las perspectivas de lograr un acuerdo en estas áreas y finalizar la Ronda, los gobiernos más receptivos al comercio en ALC y Asia empezaron a orientar su atención hacia los TLC bilaterales y plurilaterales. Lo anterior con la finalidad de mantener el comercio de bienes y servicios, y orientarse hacia la adopción de los temas de Singapur, que actualmente están fuera del alcance de la OMC.

### **Amplitud y profundidad de los tratados de libre comercio entre Asia y el Pacífico y ALC: panorama general**

Es difícil estimar la amplitud y profundidad de los TLC entre ambas regiones por al menos dos motivos. Primero, un análisis de este tipo hace necesario un examen detallado, y en muchos casos exhaustivo, de los aspectos legales de los acuerdos. Segundo, no existe una metodología de aceptación internacional para estimar el alcance y la calidad de los acuerdos. Un análisis interdisciplinario que combine el derecho internacional con la economía internacional podría ofrecer un enfoque valioso y prometedor. Seguidamente se presentan algunas pautas legales y económicas simples para evaluar el alcance y la profundidad de los acuerdos entre ambas regiones, en base a métodos usados por el BASD y el BID (2009) y Wignaraja y Lazaro (2010).

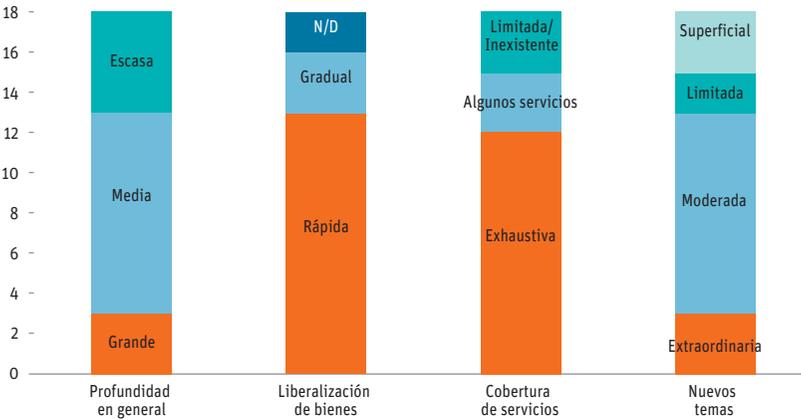
En esta sección se presenta una evaluación de 18 TLC en tres áreas fundamentales:

- La rapidez y cobertura de la liberalización arancelaria, en base a las pautas sobre TLC contenidas en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).
- El número de sectores de servicios cubiertos, en base a las pautas sobre TLC contenidas en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).
- La cobertura y profundidad de nuevos temas, como los derechos de propiedad intelectual y los temas de Singapur.

Una evaluación de la cobertura en estas tres áreas ofrece un panorama global de la calidad de los 18 TLC suscritos entre Asia y ALC. A continuación se presenta un cuadro panorámico de los resultados, seguido de un análisis detallado.

El análisis nos permite identificar los acuerdos que mejor fomentan una integración económica más profunda mediante un mayor nivel de liberalización arancelaria de los productos, una liberalización cabal de los sectores de servicios, y la adopción de cláusulas de peso para abordar nuevas dificultades. El alcance global de cada uno de los acuerdos se clasifica como considerable, medio y escaso. Los acuerdos de considerable alcance son los que contienen cláusulas para una liberalización arancelaria relativamente rápida, la cobertura de algunos o de todos los servicios, y cláusulas para una inclusión profunda de nuevos temas que promueven la integración. Los acuerdos de alcance medio son los que incluyen cláusulas para una liberalización relativamente rápida o gradual, la cobertura de algunos o todos los servicios, y disposiciones para una integración más o menos profunda. Los acuerdos de escaso alcance son los que incluyen cláusulas para una liberalización gradual de los aranceles, la cobertura de algunos o de muy pocos servicios, y cláusulas para una integración limitada o superficial. En el gráfico 4 se describen los principales resultados obtenidos.

**Gráfico 4 • Distribución de enfoques para liberalización de aranceles, cobertura de servicios y nuevos temas**



Fuente: Oficina de Integración Económica del BASD, con datos sobre estadísticas de comercio del FMI (enero de 2012).

Una de las características distintivas de los 18 TLC entre ambas regiones es que en casi todos los casos el alcance del acuerdo trasciende la cobertura tradicional del comercio de productos. La mayoría de estos acuerdos incluye también cláusulas exhaustivas sobre servicios y abarca otros elementos suplementarios, como los derechos de propiedad intelectual y los temas de Singapur (inversión, adquisiciones del sector público, facilitación del comercio y competencia).

Se considera que tres de los acuerdos suscritos entre ambas regiones tienen un alcance considerable y representan el “patrón de oro” de los TLC. Se trata del acuerdo entre la República de Corea y Perú (2011), del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP) (2006), y del acuerdo entre Australia y Chile (2009). Estos tres acuerdos, que se examinan más adelante, liberalizan el comercio de casi todos los productos, con pocas excepciones y dentro de plazos prudentes y bien establecidos de 10 años o menos. La liberalización del comercio de servicios es amplia en los tres acuerdos y todos contemplan la inclusión automática de nuevos sectores liberalizados de servicios. Los tres comprenden también cláusulas satisfactorias sobre nuevos temas que permiten promover una mayor integración económica entre las partes, con lo cual se garantizan mayores beneficios económicos derivados del aumento del comercio.

El acuerdo entre la República de Corea y Perú (2011) tiene como objetivo eliminar los aranceles sobre todos los productos en el curso de 10 años, con excepción de 107 productos agrícolas y marinos que se consideran vulnerables, entre ellos el arroz, la carne de vacuno, la cebolla y el ajo. En el acuerdo se estipula también que tras un período de cinco años todas las exportaciones coreanas de automóviles con motores de menos de 3.000 centímetros cúbicos estarán libres de arancel. Además, el impuesto sobre el café peruano se eliminará una vez que entre en vigor el acuerdo. Los aranceles peruanos sobre la importación de artículos electrónicos se dejarán sin efecto en el curso de 10 años, y los aranceles sobre los televisores coreanos a color lo harán al entrar en vigor el acuerdo. Se prevé que ambas economías se beneficiarán mediante la liberalización del comercio de productos, sobre todo en lo que respecta a las exportaciones coreanas de automóviles, productos electrónicos y otros artefactos, y a las exportaciones peruanas de cobre, cinc, plomo y hierro. El acuerdo incluye también la liberalización de sectores fundamentales de servicios. Además, dado que una de las metas es fortalecer las iniciativas de inversión entre

ambas economías, se abordan problemas de integración más profundos que contemplan sólidas medidas de protección de las inversiones y un mayor acceso al mercado.

Inicialmente, el TPP (2006) contaba con cuatro países miembros (Brunei Darussalam, Chile, Nueva Zelandia y Singapur). Actualmente, cinco países negocian su ingreso (Australia, Malasia, Perú, Estados Unidos y Vietnam). En el marco del componente de liberalización de mercados, se eliminan los derechos aduaneros sobre la mayoría de las líneas arancelarias al entrar en vigor el acuerdo. En el caso de Singapur, se liberalizó inmediatamente el 100% de las líneas arancelarias. Chile se comprometió a liberalizar el 89,3% de las importaciones al entrar en vigor el acuerdo, y el 9,7% restante en el curso de tres años. En total, el acuerdo liberalizó el 98,9% del comercio cuando entró en vigor en 2009, y en 2015 cubrirá el 100%. El capítulo sobre comercio de servicios tiene gran alcance y es exhaustivo, y obliga a las partes a mantener sus niveles actuales de liberalización y a aplicar nuevas medidas de liberalización en el futuro en la mayoría de los sectores. El capítulo sobre inversión, que actualmente es objeto de negociaciones, incluye sólidos compromisos y verdaderas obligaciones en nuevas áreas, como las adquisiciones del sector público, la facilitación del comercio, la competencia y los derechos de propiedad intelectual. Por ejemplo, el capítulo sobre adquisiciones del sector público impone medidas importantes que maximizan la competencia entre las partes y reducen el costo del comercio para el sector público y las empresas.

El acuerdo entre Australia y Chile (2009) incluye la eliminación de los aranceles sobre todos los productos comerciados para 2015, entre ellos el azúcar, que se considera un producto vulnerable. Al entrar en vigor el acuerdo se eliminarán los aranceles sobre alrededor del 92% de las líneas arancelarias, que representan el 97% del total del comercio. Si bien no se cubren todos los sectores esenciales de servicios, el acuerdo provee oportunidades de exportación en muchas áreas de servicios, incluidas las de tecnología minera y de energía, los servicios de ingeniería y consultoría, la tecnología de la información, el turismo, la agricultura y las industrias de alimentos y del vino. El capítulo sobre inversión contempla sólidas cláusulas sobre protección y transparencia a fin de proveer certidumbre y seguridad para la inversión transfronteriza. El capítulo sobre adquisiciones públicas garantiza el tratamiento nacional no discriminatorio y transparente, y procedimientos imparciales para las entidades de ambos países.

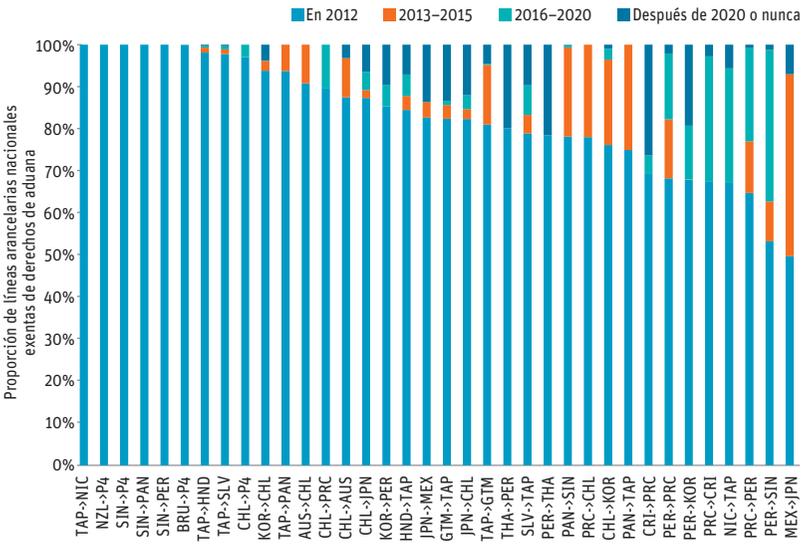
La mayoría de los restantes TLC entre Asia y ALC también contempla una liberalización relativamente acelerada, aunque con distintos grados de compromiso. La liberalización de servicios en estos acuerdos sigue presentando dificultades; no obstante, en la mayoría se protegen algunos sectores esenciales de servicios, como los servicios profesionales, el transporte y los servicios financieros. En la mayoría de los acuerdos el enfoque dominante sigue siendo moderado, y estos capítulos deben incluir compromisos, obligaciones y cláusulas más sólidos para lograr un mayor nivel de calidad.

### Liberalización de productos y servicios

Las pautas de la OMC para la liberalización del comercio de productos mediante TLC comprenden “la eliminación de los derechos aduaneros sobre prácticamente todo el comercio entre los territorios componentes (...) y (...) el programa o calendario para esto se sitúa en plazos prudentes” (GATT, artículo XXIV). El significado de “prácticamente todo el comercio” sigue siendo contencioso. En muchos casos se considera que un acuerdo que elimina el 85% de todas las líneas arancelarias de una o ambas partes cubre prácticamente todo el comercio. Sobre la base del párrafo 5 c) del artículo XXIV, la OMC interpreta “período prudente” como un lapso que no exceda los 10 años, excepto en casos extraordinarios (GATT, 1994). Por consiguiente, un TLC que elimina el 85% de las líneas arancelarias dentro de un plazo de 10 años se clasifica como un sistema de liberalización arancelaria relativamente rápido, en tanto que otros se consideran graduales.

De los 16 TLC en vigor entre ambas regiones sobre los cuales hay datos disponibles en materia de liberalización arancelaria, 14 contemplan una estrategia relativamente rápida de liberalización, que en general se ha traducido en un mayor acceso a los mercados de productos y en un mejoramiento de los flujos bilaterales. El acuerdo entre la República de Corea y Chile es un buen ejemplo. La República de Corea se comprometió a eliminar los aranceles sobre el 93,6% de sus líneas arancelarias, lo cual afectará el 99% de sus importaciones desde Chile dentro de 10 años (OMC, 2005 y 2008). El programa de eliminación de aranceles de la República de Corea incluyó la liberalización inmediata de casi todos los productos industriales, lo cual contribuyó a un aumento del 220% de las importaciones desde Chile. Del mismo modo, con la entrada en vigor del acuerdo entre Japón y México en 2005, 3.367 líneas arancelarias de aquel país (o sea, el 37%) quedaron

**Gráfico 5 • Plazos para la liberalización arancelaria en los tratados de libre comercio entre Asia y el Pacífico y ALC**



Fuente: Sector de Integración y Comercio del BID.

exentas de derechos de aduana inmediatamente para las importaciones desde México (OMC, 2009). Los aranceles restantes se están eliminando progresivamente y, para 2015, el comercio de casi todos los productos entre ambas economías estará libre de impuestos. En 2007 las exportaciones de Japón a México aumentaron en un 10,5%, mientras que las importaciones japonesas de México lo hicieron en un 11,8%.

En el gráfico 5 se indican los plazos para la liberalización de aranceles en los TLC entre ambas regiones, si están disponibles. Las barras muestran la proporción acumulativa de líneas arancelarias libres de derechos aduaneros en 2012, 2015 y 2020 para cada concesión arancelaria preferencial. Seguidamente, más a la izquierda, estas se presentan con las concesiones que tienen la mayor proporción de líneas arancelarias libres de derechos en 2012.<sup>3</sup> Casi la mitad de las concesiones señaladas incluirán al menos un 85% de líneas arancelarias libres de derechos en 2012, y se han programado

<sup>3</sup> Las ventanillas en el eje horizontal indican el código ISO-3166 para la economía que provee la concesión, con una flecha que apunta hacia la economía que recibe la preferencia.

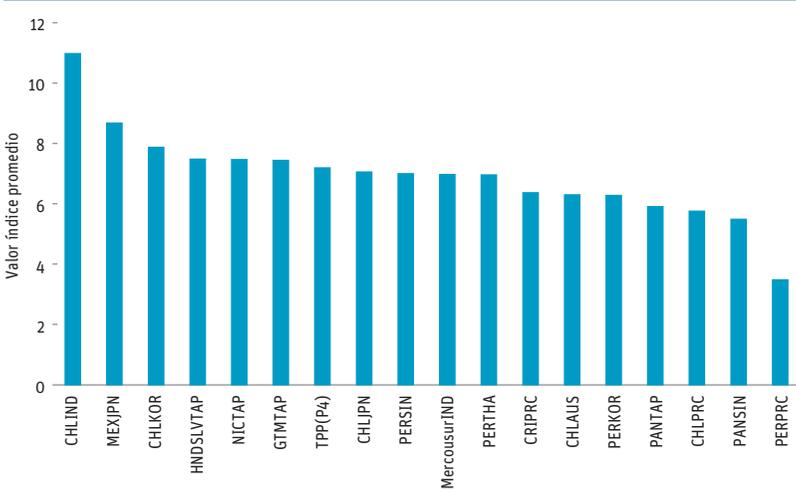
importantes avances complementarios para los próximos tres años. En el gráfico se hace evidente también la fuerte liberalización de productos que ya ha tenido lugar entre los cuatro miembros actuales del TPP. Si bien esto es reflejo de las ventajas comparativas y complementariedades del comercio entre los signatarios, indudablemente se trata de un modelo de gran alcance para las otras economías que estudian el ingreso al acuerdo, y pone de relieve las posibilidades del mismo como marco para profundizar las relaciones comerciales en el Arco del Pacífico.

Si bien la mayoría de los TLC entre ambas regiones liberalizan relativamente rápido el comercio, también contienen listas temporales o permanentes de exclusiones. Por ejemplo, los productos agrícolas siguen siendo sumamente vulnerables y en muchos casos se incluyen en esas listas, como en el acuerdo de 2006 entre la República Popular China y Chile, en el que se exceptúan casi todos los productos agrícolas. En el acuerdo con la República de Corea de 2004, Chile excluyó las máquinas lavadoras y los refrigeradores en su lista de exportaciones coreanas para liberalizar. Del mismo modo, la República de Corea se rehusó a hacer concesiones arancelarias para las exportaciones chilenas de arroz, manzanas y peras. Por su parte, el acuerdo entre la República Popular China y Perú (2010) deja a un lado específicamente los artículos usados, entre ellos artículos reconstruidos, reparados, remanufacturados o renovados. Si bien muchos productos en ambas regiones siguen siendo vulnerables por diversas razones económicas o culturales, en general la exclusión de líneas arancelarias deberá minimizarse a fin de promover la armonización del comercio.

En tanto que las expresiones “prácticamente todo el comercio” y “período prudente” son las que con más frecuencia quedan abiertas a interpretación, también es difícil definir la expresión “productos que se originan en esos territorios”. Las normas de origen establecidas en los acuerdos sirven para limitar el acceso preferencial al mercado de productos. Un instrumento para evaluar y comparar estas normas es un índice de restrictividad que permite determinar en qué medida las normas permiten usar los insumos producidos por terceros en la elaboración de los bienes finales comerciados. En el gráfico 6 se presenta la restrictividad relativa en varios de estos acuerdos.

Las normas de origen en esta muestra de TLC no siguen la modalidad que se observa en muestras más amplias, como las de Estevadeordal, Harris y Suominen (2009), en que una mayor restrictividad está asociada con economías combinadas más grandes. En este caso, todos los acuerdos suscritos

**Gráfico 6 • Restrictividad relativa ex ante**



Fuente: Sector de Integración y Comercio, BID, en base a la metodología de Harris (2007).

Nota: En el apéndice A se presentan los pares de países de los TLC mencionados en este gráfico.

por la República Popular China se sitúan en un costado menos restrictivo de la distribución, a pesar del gran tamaño de ese país. En general, los niveles de restrictividad parecen estar más relacionados con las estrategias de política comercial de las economías participantes, y menos con la estructura específica del comercio internacional entre esas economías. Por ejemplo, en los acuerdos de India con Chile y el Mercosur se aplican normas fijas para todos los productos. Este enfoque tiene la ventaja de la simplicidad y la transparencia, pero no se adapta a la disponibilidad de insumos específicos dentro de las economías participantes. No obstante, dado que los volúmenes de comercio previstos son relativamente bajos y el número de productos sujetos a preferencias es limitado, es improbable que estas normas impongan una carga significativa.

Además, los acuerdos de la República de Corea con países de ALC se sitúan en ambos extremos de la distribución. Se han negociado normas relativamente estrictas con Chile, y se han establecido normas menos estrictas con Perú. Los datos no indican si este cambio se debe a diferentes enfoques de negociación con cada uno de los dos países, o simplemente a una evolución de la estrategia coreana sobre normas de origen entre la suscripción del primer acuerdo (con Chile) y otros acuerdos más recientes, como el firmado

con Perú. Indudablemente, las diferencias en las normas de origen entre los dos acuerdos podrían dificultar los esfuerzos de los productores coreanos por atender ambos mercados si se usan materias que no son de origen. Además, estos dos acuerdos independientes reducen considerablemente la posibilidad de compartir la producción entre Chile y Perú, pues no existe una cláusula sobre agregación. Si los gobiernos desean promover cadenas internacionales de oferta más largas, deberán abordarse estos desincentivos. Situaciones similares tienen lugar en los acuerdos de India con Chile y el Mercosur (aunque la cobertura limitada de productos es un problema más grave), y en los acuerdos de Japón con México y Chile.

**Liberalización de los servicios.** En el artículo V del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) se imponen tres requisitos que los miembros de la OMC deben satisfacer al finalizar un TLC: una cobertura sectorial apreciable; la eliminación de prácticamente todo tipo de discriminación en el trato; y la prohibición de aumentar las barreras para no miembros como resultado de los nuevos acuerdos. Una observancia estricta del AGCS requiere el cumplimiento de estas tres condiciones. Sin embargo, en la práctica es difícil evaluar la observancia de un TLC con el artículo V del AGCS. Una manera práctica de hacerlo consiste en centrarse en la primera condición y considerar que una cobertura sectorial apreciable significa que un TLC amplio deberá abarcar al menos cinco sectores fundamentales. A partir de los 12 sectores de servicios del AGCS, se usó una clasificación simple en tres niveles para determinar la calidad de un TLC en base a la liberalización del sector de servicios.

- **Cobertura amplia de los servicios:** el TLC cubre los cinco sectores fundamentales del AGCS (actividad comercial y profesional, comunicaciones, actividad financiera, transporte, y movilidad de la mano de obra y entrada de personas que realizan actividades comerciales).
- **Exclusión o cobertura limitada de servicios:** el TLC excluye el comercio de servicios o solo contempla cláusulas generales, o solo cubre uno de los sectores fundamentales mencionados anteriormente.
- **Cierta cobertura de servicios:** el TLC no se clasifica como cabal o de exclusión y en general cubre entre dos y cuatro sectores fundamentales, y algunos sectores menos importantes.

Se considera que un sector de servicios está cubierto si al menos una de las partes incluye compromisos del AGCS o del “AGCS reforzado” (AGCS-plus), aunque no se considera el número de subsectores, el volumen de comercio afectado o las cuatro modalidades de suministro. Este sistema de clasificación se utiliza para analizar la extensión de la cobertura de servicios en cada uno de los 18 acuerdos entre Asia y ALC examinados. Los resultados se presentan en el gráfico 5.

Los 12 TLC suscritos entre ambas regiones que se clasifican como de gran alcance son: República de Corea–Chile (2004); Taipei,China–Panamá (2004); Japón–México (2005); Singapur–Panamá (2006); Taipei,China–Guatemala (2006); TPP (2006); Japón–Chile (2007); Taipei,China–El Salvador–Honduras (2008); Taipei,China–Nicaragua (2008); Australia–Chile (2009); Singapur–Perú (2009); República de Corea–Perú (2011). Taipei,China, Japón y Singapur están a la cabeza en Asia respecto al nivel de cobertura de servicios en los acuerdos suscritos con ALC. Lo mismo ocurre con Chile y Perú por el lado de América Latina. Existen tres acuerdos con un cierto grado de cobertura de servicios: República Popular China–Chile (2006); República Popular China–Perú (2010) y República Popular China–Costa Rica (2011).<sup>4</sup> Por consiguiente, los 18 TLC examinados cubren los servicios, con excepción de India–Mercosur (2009), India–Chile (2007) y Tailandia–Perú (2011). El sector fundamental de servicios cubierto por la mayoría de los TLC entre Asia y ALC es la movilidad de la mano de obra y la entrada de personas que efectúan actividades comerciales. En general, los acuerdos suscritos entre ambas regiones proveen una cobertura sustancial en este sector.

### La integración profunda (nuevos temas)

Se han creado diversas expresiones para referirse a las cláusulas relacionadas con temas que en muchos casos escapan al alcance de la OMC, entre ellas, “OMC plus”, “integración profunda” y “nuevos temas”. Al examinar el tema de la integración profunda se emplea, en este capítulo, la expresión

.....

<sup>4</sup> República de Corea–Chile (2004), Japón–México (2005), República Popular China–Chile (2006), Taipei,China–Guatemala (2006), Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP) (2006), Japón–Chile (2007), Taipei,China–El Salvador–Honduras (2008), Australia–Chile (2009), República Popular China–Perú (2010), República Popular China–Costa Rica (2011).

“nuevos temas” para referirse a los derechos de propiedad intelectual y los temas de Singapur. Kawai y Wignaraja (2009 y 2011a), entre otros, destacan la importancia de incluir nuevos temas en los TLC porque alientan una integración económica más profunda entre los países. Las políticas de competencia, las adquisiciones del sector público y las cláusulas sobre inversión son factores clave para facilitar el flujo de IED y la creación de redes de producción. Además, las cláusulas sobre facilitación del comercio y desarrollo logístico ayudan a reducir los costos de transacción relacionados con el comercio. Finalmente, puesto que la tecnología y los conocimientos son parte integral del comercio transfronterizo de bienes y servicios (por ejemplo, medicina, artículos electrónicos, películas, libros y *software*), la protección de los derechos de propiedad intelectual puede promover el comercio y una mayor integración económica.

Los nuevos temas se examinan con mayor detalle que los aranceles y servicios por dos motivos: primero, porque las obligaciones presentan un panorama más complejo; y segundo, porque las obligaciones en cuanto a nuevos temas son esenciales para profundizar la integración. Para cada uno de los nuevos temas, en este capítulo se elaboran pautas legales y económicas simples a fin de evaluar el alcance y la profundidad de la cobertura, y determinar si las cláusulas relacionadas con los acuerdos ostentan una calidad superior a la del resto, si su nivel de calidad es estándar, o si no existen. Seguidamente, se hace una evaluación del nivel de integración contenido en los acuerdos, es decir, si se considera que la integración es extraordinaria, moderada, limitada o superficial.

**Inversión.** El crecimiento de los flujos de inversión transfronterizos es actualmente superior al del comercio de productos, y el PIB mundial y la IED han sido los motores fundamentales del desarrollo económico mundial. El aumento de la IED ha estimulado el sector de manufacturas de exportación y la formación de redes regionales de producción en Asia Oriental, que han sido importantes para conectar a la región con las cadenas mundiales de abastecimiento. Las economías asiáticas, específicamente la República Popular China, Japón y la República de Corea, ya han efectuado importantes inversiones en ALC, y continúan buscando oportunidades adicionales de inversión en la región.

Si bien los flujos internacionales de inversión constituyen un aspecto importante de la economía mundial, no existe un acuerdo multilateral de alcance global en el área de la inversión.<sup>5</sup> Puesto que no hay un sistema

unificado de normas, las cláusulas sobre inversión contenidas en los TLC revisten importancia para la promoción de un clima abierto y competitivo de inversión que facilite esta última y promueva una mayor integración económica entre las partes. En esta sección, los capítulos sobre inversión de los acuerdos se clasifican de acuerdo con el nivel de liberalización (acceso a los mercados) y regulación (protección) que proveen. Las cláusulas sobre liberalización incluyen la condición de nación más favorecida y el tratamiento nacional antes y después de su establecimiento, así como la prohibición de imponer requisitos de desempeño. Las cláusulas normativas y de protección legal podrían incluir un mecanismo de resolución de disputas, un tratamiento justo y equitativo, la libre transferencia en las transacciones relacionadas con la inversión y las corrientes de capital, la expropiación y compensación por pérdidas, y las restricciones sobre requisitos de nacionalidad del personal gerencial y las juntas de directores. Por consiguiente, a fin de evaluar la calidad de los capítulos sobre inversión en los acuerdos entre Asia y ALC, en base a su cobertura de principios básicos de inversión y de las cláusulas incluidas en los capítulos sobre inversión, se establecieron los siguientes parámetros:

- **Por encima del nivel estándar:** un capítulo sobre inversión que incluye todas las cláusulas sobre liberalización y regulación mencionadas anteriormente.
- **Estándar:** un capítulo sobre inversión que comprende los principios básicos de la liberalización y la protección mediante la inclusión de dos cláusulas fundamentales: tratamiento nacional posterior al establecimiento y el trato como nación más favorecida; y normas sobre expropiación y compensación por pérdidas.

De los 18 acuerdos entre Asia y ALC que se examinan, 13 contienen un capítulo sobre inversión.<sup>6</sup> De estos, nueve se consideran por encima del nivel estándar,<sup>7</sup> y cuatro solo satisfacen las cláusulas estándar.<sup>8</sup> Por otra parte, el

.....  
<sup>5</sup> Los actuales acuerdos multilaterales—el Acuerdo TRIMS de la OMC (presencia comercial), la Modalidad 3 de los AGCS, el Acuerdo sobre aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (TRIPS), el Acuerdo sobre adquisiciones del sector público y el Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias— abordan ciertos aspectos de las normas sobre inversión de manera desagregada.

<sup>6</sup> Taipei,China–Panamá FTA (2004), Japón–México (2005), Singapur–Panamá (2006), Taipei,China–Guatemala (2006), Taipei,China–El Salvador–Honduras (2008),

análisis de los capítulos sobre inversión indica que en cuatro de los cinco acuerdos sin un capítulo sobre inversión participan economías en desarrollo de ambas regiones.<sup>9</sup>

**Competencia.** La política sobre competencia comprende un amplio conjunto de medidas e instrumentos que los gobiernos usan para evitar las distorsiones de la competencia y las prácticas anticompetitivas, y lograr una asignación más eficiente de los recursos en los mercados liberalizados. Un mercado eficiente, libre de prácticas anticompetitivas, permite que las empresas saquen el máximo partido de la liberalización, aumenta el comercio, y estimula el crecimiento. En general, las prácticas anticompetitivas incluyen los acuerdos anticompetitivos horizontales entre competidores, el uso inadecuado de la dominancia del mercado (por ejemplo, la fijación abusiva de precios), acuerdos anticompetitivos verticales entre empresas, y fusiones y adquisiciones anticompetitivas. A fin de evaluar los capítulos sobre competencia en los TLC entre ambas regiones, se utilizaron las siguientes pautas:

- **Por encima del nivel estándar:** además de las cláusulas estándares sobre competencia, se incluyen obligaciones específicas para adoptar o mantener legislación en dicha área, posiblemente incluyendo una definición de las prácticas anticompetitivas.
- **Estándar:** obligaciones generales para tomar medidas destinadas a combatir las prácticas anticompetitivas, más el compromiso de

---

Taipei,China–Nicaragua (2008), Australia–Chile (2009), Singapur–Perú (2009), República de Corea–Perú (2011), República de Corea–Chile (2004), Japón–Chile (2007), República Popular China–Perú (2010) y República Popular China–Costa Rica (2011). En este último se adoptó un tratado existente de inversión bilateral entre ambos países que, si bien incluye cláusulas fundamentales, deja de lado más cláusulas sobre liberalización y regulación que todos los otros acuerdos sobre inversión entre ambas regiones.

<sup>7</sup> Taipei,China–Panamá (2004), Japón–México (2005), Singapur–Panamá (2006), Taipei,China–Guatemala (2006), Taipei,China–El Salvador–Honduras (2008), Taipei,China–Nicaragua (2008), Australia–Chile (2009), Singapur–Perú (2009) y República de Corea–Perú (2011).

<sup>8</sup> República de Corea–Chile (2004), Japón–Chile (2007), República Popular China–Perú (2010) y República Popular China–Costa Rica (2011).

<sup>9</sup> República Popular China–Chile (2006), India–Chile (2007), India–Mercosur (2009), Tailandia–Perú (2011). El último TLC sin un capítulo sobre inversión es el TPP (2006).

promover la competencia entre las empresas y la cooperación en las actividades orientadas a hacer cumplir la legislación vigente.

Dos de los 18 TLC entre ambas regiones se consideran por encima del nivel estándar —el TPP (2006) y el acuerdo entre Singapur y Perú (2009)—, pues exigen que las partes adopten o mantengan una ley sobre competencia. Además, contienen obligaciones administrativas de gran alcance relacionadas con la cooperación y la coordinación. Hay 10 acuerdos que contienen obligaciones generales de variado alcance relacionadas con la competencia, y por tanto se consideran estándares.<sup>10</sup> En general, estos prohíben las prácticas comerciales anticompetitivas, garantizan la existencia de mecanismos de reclamación por prácticas desleales, y obligan a las autoridades pertinentes a cooperar entre sí para facilitar la aplicación de medidas de observancia y compartir mejores prácticas. En los acuerdos suscritos entre Chile y Singapur, y Chile y la República de Corea, se emplea un enfoque centrado en la cooperación entre las autoridades de ambas partes. En estos acuerdos los capítulos sobre competencia abarcan definiciones y objetivos, así como también cláusulas sobre notificación, coordinación de las medidas de observancia, consultas para casos en que los intereses de una parte se vean afectados adversamente en el territorio de la otra, intercambio de información y protección de la confidencialidad, asistencia técnica, monopolios públicos y privados, derechos exclusivos, y resolución de disputas. Seis de los 18 acuerdos examinados no incluyen cláusulas relacionadas con la competencia.<sup>11</sup>

**Adquisiciones del sector público.** Las políticas sobre adquisiciones del sector público son relevantes para el comercio internacional cuando los proveedores extranjeros participan en los mercados nacionales de adquisiciones públicas. La OMC y el APEC regulan la adquisición mediante una serie de normas y principios para el establecimiento de sistemas de adquisición

.....

<sup>10</sup> República de Corea–Chile (2004), Taipei,China–Panamá (2004), Japón–México (2005), Singapur–Panamá (2006), Japón–Chile (2007), Taipei,China–Nicaragua (2008), Australia–Chile (2009), República Popular China–Perú (2010), República de Corea–Perú (2011) y República Popular China–Costa Rica (2011).

<sup>11</sup> Taipei,China–El Salvador–Honduras (2008), India–Mercosur (2007), República Popular China–Chile (2006), Taipei,China–Guatemala (2005), India–Chile (2007) y Tailandia–Perú (2011).

eficientes. El Acuerdo sobre adquisiciones públicas de la OMC es un acuerdo plurilateral entre 15 miembros de la organización, basado en los principios de tratamiento internacional y transparencia.<sup>12</sup> El APEC ha establecido un conjunto de principios cuya adopción es voluntaria a fin de promover la liberalización de los mercados de adquisición pública, y aumentar la transparencia y una competencia eficaz. Un sistema eficiente de adquisiciones fundado en los principios de no discriminación y transparencia puede asegurar la óptima utilización de los fondos públicos.

En función de las normas contenidas en el Acuerdo sobre adquisiciones públicas y de los principios del APEC, los capítulos sobre el tema en los TLC deberán incluir obligaciones y cláusulas para asegurar que los compromisos tengan un alcance aceptable, un tratamiento no discriminatorio, la transparencia en los procedimientos de adquisición, y el respeto de las garantías legales. El alcance de los compromisos en los capítulos sobre adquisición pública puede determinar en qué medida se aplican normas y obligaciones de peso. Un tratamiento no discriminatorio asegura que los proveedores de todas las partes del acuerdo sean tratados con igualdad en el marco de una competencia abierta y efectiva. Uno de los aspectos fundamentales del tratamiento no discriminatorio es el “tratamiento nacional”, que garantiza que cada una de las partes en el acuerdo otorga, a los bienes y servicios de proveedores de la otra parte, un tratamiento “no menos favorable que el otorgado a sus productos y servicios nacionales”.<sup>13</sup> Finalmente, de conformidad con el APEC,<sup>14</sup> las normas sobre adquisición pública requieren un sistema transparente que se caracterice por una documentación adecuada de la reglamentación y por el suministro oportuno de información relevante a todas las partes interesadas mediante un sistema abierto de uso común.

Se elaboraron dos pautas para evaluar la calidad de los capítulos sobre adquisición pública en los acuerdos entre las dos regiones, sobre la base

.....  
<sup>12</sup> Las partes en el Acuerdo sobre adquisiciones del sector público son principalmente economías desarrolladas. Se considera que los 27 países signatarios de la UE constituyen el único signatario. Ningún país de ALC ha suscrito este acuerdo. En Asia y el Pacífico, solo Japón, la República de Corea, Singapur y Taipei, China lo han hecho.

<sup>13</sup> Véase el Acuerdo sobre adquisiciones del sector público de la OMC, artículo 3.

<sup>14</sup> En la reunión de Santiago de Chile realizada en noviembre de 2004, las autoridades de la APEC refrendaron las Normas de transparencia para las adquisiciones del sector público, que se basan en las cláusulas sobre transparencia de los Principios voluntarios sobre adquisiciones del sector público de la APEC, y las adoptaron como parte de su Declaración sobre transparencia.

de la inclusión de cláusulas que comprenden los principios básicos de no discriminación y transparencia:

- **Por encima del nivel estándar:** en el capítulo sobre adquisición pública se incorporan los principios básicos de no discriminación y transparencia, pues se incluye una gama aceptablemente amplia de compromisos y se cubren todas las obligaciones relacionadas (por ejemplo, en el caso de la no discriminación: tratamiento nacional; habilitación de proveedores; procedimientos de licitación y la prohibición de los acuerdos de compensación). Además, en el capítulo se incorporan obligaciones que trascienden el Acuerdo sobre adquisiciones públicas de la OMC (acuerdo reforzado), entre ellas: las compras electrónicas; la integridad; el fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa (PyME); la cooperación y la capacitación; y el establecimiento de un mercado único.
- **Estándar:** el capítulo sobre adquisición pública incluye una cláusula sobre el alcance de los compromisos y todas las obligaciones de no discriminación y transparencia. Puede abarcar o no una cláusula básica del Acuerdo sobre adquisiciones públicas reforzado, como la adquisición mediante gobierno electrónico y cláusulas para establecer medidas de cooperación.

De los 18 TLC suscritos entre Asia y ALC, ocho comprenden capítulos sobre adquisiciones públicas.<sup>15</sup> De estos, en cinco casos los capítulos sobre adquisición pública son superiores al nivel estándar.<sup>16</sup> Las economías de Asia que suscribieron estos cinco acuerdos son signatarias del Acuerdo sobre adquisición pública de la OMC, pero ninguno de los países latinoamericanos lo es. A pesar de ello, los cinco TLC se ajustan a los principios básicos de no discriminación y transparencia, e incluyen otras obligaciones no establecidas en el Acuerdo de adquisiciones públicas. Tres TLC entre ambas regiones tienen

.....  
<sup>15</sup> República de Corea–Chile (2004), Japón–México (2005), Singapur–Panamá (2006), TPP (2006), Japón–Chile (2007), Australia–Chile (2009), Singapur–Perú (2009) y República de Corea–Perú (2011).

<sup>16</sup> República de Corea–Chile (2004), Singapur–Panamá (2006), TPP (2006), Australia–Chile (2009), República de Corea–Perú (2011), República de Corea–Chile (2004), Singapur–Panamá (2006), TPP (2006), Australia–Chile (2009) y República de Corea–Perú (2011).

un capítulo estándar sobre adquisición pública.<sup>17</sup> En la mayoría de las cláusulas de los capítulos sobre adquisiciones públicas contenidos en los acuerdos entre Japón, México y Chile se utiliza el lenguaje del Acuerdo sobre adquisiciones públicas de la OMC, pues Japón es un signatario de ese acuerdo.

**Facilitación del comercio.** La OMC define la facilitación del comercio como “la simplificación y armonización de los procedimientos de comercio internacional”, incluidas “las actividades, prácticas y formalidades comprendidas en la reunión, la presentación, la divulgación y el procesamiento de datos necesarios para el movimiento de productos en el comercio internacional” (OMC, 2011).<sup>18</sup> En numerosos estudios empíricos se ha demostrado que incluso una reducción minúscula del costo de transacción, como los onerosos procedimientos aduaneros, pueden traducirse en enormes beneficios sociales (Engman, 2005; Hummels, 2001). Por tanto, es crucial que los procedimientos aduaneros y otros procedimientos relacionados, que constituyen el núcleo de la facilitación del comercio, se ajusten a las prácticas óptimas y sigan siendo coherentes con las normas y regulaciones del GATT y la OMC.

Para los fines de nuestro estudio, usamos los cinco principios fundamentales de la facilitación del comercio enunciados por Willie y Redden (2007), que comprenden las medidas propuestas por la OMC y el enfoque voluntario del APEC para la facilitación del comercio. Estos principios son la transparencia, la simplificación, la armonización, la cooperación y el uso de tecnología moderna. Una política de facilitación bien fundada incluye medidas destinadas a poner en vigor estos principios. En vista de ello, se han elaborado las siguientes pautas para determinar en qué medida se mantienen estos principios fundamentales de facilitación del comercio en los TLC entre ambas regiones.

- **Por encima del nivel estándar:** el capítulo sobre procedimientos aduaneros o facilitación del comercio abarca los cinco principios e incluye las medidas necesarias para su implementación.
- **Estándar:** el capítulo sobre procedimientos aduaneros o facilitación del comercio comprende tres o cuatro de los cinco principios básicos y las medidas necesarias para su implementación.

<sup>17</sup> Japón–México (2005), Japón–Chile (2007) y Singapur–Perú (2009).

<sup>18</sup> Esta definición no incluye las barreras no arancelarias, como las medidas sanitarias y fitosanitarias, o los instrumentos para proteger a la sociedad y el medio ambiente.

De los 18 TLC entre Asia y ALC en vigor, 16 contienen un capítulo sobre procedimientos aduaneros o cláusulas sobre facilitación del comercio.<sup>19</sup> En la mayoría de estos acuerdos, las cláusulas sobre facilitación se encuentran en el capítulo sobre procedimientos aduaneros y no en un capítulo aparte sobre facilitación del comercio. De estos 16, ocho acuerdos con un capítulo sobre procedimientos aduaneros o cláusulas sobre facilitación del comercio se sitúan por encima del nivel estándar.<sup>20</sup> Ocho acuerdos se clasifican como estándares en cuanto a la calidad de sus capítulos sobre ambos temas.<sup>21</sup> Se observó además, que los TLC incorporan en distinto grado los principios fundamentales de facilitación del comercio, ya que abarcan medidas para su aplicación. Por ejemplo, mientras que el acuerdo entre la República de Corea y Chile (2004) y el acuerdo entre Taipei,China y Panamá (2004) solo contienen dos medidas sobre transparencia (resoluciones especiales y mecanismo de examen), varios otros acuerdos<sup>22</sup> incluyen tres medidas sobre transparencia (por ejemplo, la publicación de leyes y regulaciones, resoluciones especiales y mecanismo de examen). Se observan las mismas variaciones en cuanto a medidas relevantes que afectan a los otros cuatro principios.

**Derechos de propiedad intelectual.** Los derechos de propiedad intelectual son derechos exclusivos que permiten a sus titulares evitar que otros usen tecnologías o propiedades protegidas. Estos derechos son necesarios para remunerar a quienes crean esos productos o tecnología, estimular la

.....  
<sup>19</sup> Singapur–Panamá (2006), TPP (2006), Japón–Chile (2007), Taipei,China–Nicaragua (2008), Australia–Chile (2009), Singapur–Perú (2009), República Popular China–Perú (2010), República de Corea–Perú (2011), República de Corea–Chile (2004), Taipei,China–Panamá (2004), Japón–México (2005), República Popular China–Chile (2006), Taipei,China–Guatemala (2006), Taipei,China–El Salvador–Honduras (2008), República Popular China–Costa Rica (2011) y Tailandia–Perú (2011).

<sup>20</sup> Singapur–Panamá (2006), TPP (2006), Japón–Chile (2007), Taipei,China–Nicaragua (2008), Australia–Chile (2009), Singapur–Perú (2009), República Popular China–Perú (2010) y República de Corea–Perú (2011).

<sup>21</sup> República de Corea–Chile (2004), Taipei,China–Panamá (2004), Japón–México (2005), República Popular China–Chile (2006), Taipei,China–Guatemala (2006), Taipei,China–El Salvador–Honduras (2008), República Popular China–Costa Rica (2011) y Tailandia–Perú (2011).

<sup>22</sup> Singapur–Panamá (2006); Taipei,China–Nicaragua (2008); Singapur–Perú (2008); Australia–Chile (2009); República de Corea–Perú (2010); República Popular China–Perú (2010); República Popular China–Costa Rica (2011).

innovación y promover el desarrollo económico. Sin embargo, en algunos casos pueden incrementar los precios y limitar el acceso a los bienes y la tecnología. Es fundamental lograr un equilibrio adecuado entre los estímulos a la innovación y el acceso público al conocimiento y a los productos.

Los derechos de propiedad intelectual comprenden una amplia gama de derechos con distintos propósitos, efectos y costos. Mientras que el principal objetivo de las patentes, los derechos de autor y el diseño industrial es estimular la innovación y la creatividad tecnológica y artística, el registro de marcas y las indicaciones geográficas se centran en la publicidad, a fin de asegurar que otras empresas no puedan aprovecharse de los esfuerzos por crear una marca. Este tema también es relevante en cuanto al suministro de información a los consumidores sobre el origen y la calidad de los productos. Ciertos países son usuarios netos de maquinaria y productos farmacéuticos patentados, mientras que otros son exportadores. Algunos sacan provecho de la falta de protección adecuada del *software*, las películas y la música, mientras que otros se aprovechan del acceso al uso de las marcas registradas o las indicaciones geográficas. Por consiguiente, la regulación internacional de la propiedad intelectual, ya sea a través de la OMC o de TLC, debe ser suficientemente flexible para que los gobiernos puedan equilibrar óptimamente sus políticas de protección de los derechos de propiedad intelectual.

El Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (Acuerdo TRIPS), que entró en vigor en 1995, es el acuerdo multilateral más exhaustivo en materia de propiedad intelectual.<sup>23</sup> Las cláusulas sobre derechos de propiedad intelectual en los TLC bilaterales y regionales que amplían la protección más allá de los TRIPS se denominan “TRIPS plus” (cláusulas reforzadas). Estos incluyen niveles más elevados de protección ya que prolongan, por ejemplo, la protección de los derechos de autor de 50 años (como se estipula en los TRIPS) a 70 años, lo cual amplía el alcance de los derechos de propiedad intelectual (entre otras cosas, al incluirlos en categorías de bienes y servicios no cubiertos por los TRIPS, como los biotipos y las plantas, o al exigir procedimientos más rigurosos para hacer cumplir las normas en vigor, por ejemplo, medidas más enérgicas para combatir el crimen y controlar las fronteras). El hecho de que

.....  
<sup>23</sup> El Acuerdo TRIPS se adoptó el 15 de abril de 1994, como el anexo 1C del acta final de la Ronda Uruguay de la OMC. Esta información se encuentra disponible en [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/27-trips.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips.pdf).

un TLC contenga una o más cláusulas TRIPS reforzadas es fundamental para determinar el nivel de protección de la propiedad intelectual. Para evaluar el nivel de protección de la propiedad intelectual en los TLC, se utilizan las siguientes pautas:

- **Por encima del nivel estándar:** el TLC contiene una o más cláusulas TRIPS reforzadas (plus).
- **Estándar:** las cláusulas sobre derechos de propiedad contenidas en el TLC no exceden las cláusulas establecidas en el Acuerdo TRIPS.

De los 18 TLC entre Asia y el Pacífico y ALC, 12 contienen compromisos sobre derechos de propiedad intelectual.<sup>24</sup> De hecho, los 12 acuerdos abarcan una o más cláusulas TRIPS reforzadas (plus). Por consiguiente, ningún TLC incluye un capítulo sobre derechos de propiedad clasificado como estándar. Las tres cláusulas TRIPS reforzadas guardan relación con el cumplimiento (un aspecto prioritario para las economías asiáticas y del Pacífico que exportan bienes y servicios con tecnología avanzada), y con medidas para asegurar una mayor protección de las indicaciones geográficas (aspecto prioritario para varios países de ALC). En el Acuerdo TRIPS se exige la protección de las indicaciones geográficas, pero no se señala cuáles reúnen los requisitos para la protección. Los 12 TLC ofrecen el mismo nivel de protección que el Acuerdo TRIPS, aunque las indicaciones geográficas se regulan mejor mediante la inclusión de un anexo en el que se enumeran las indicaciones específicas de cada parte que deben ser protegidas en el territorio de la otra parte.

El acuerdo entre la República de Corea y Perú es el más avanzado en cuanto a derechos de propiedad intelectual se refiere. Ofrece una sólida regulación de las indicaciones geográficas y mecanismos de cumplimiento, así como también amplía la protección de los derechos de autor hasta los 70 años posteriores a la muerte del creador de la obra registrada. Los acuerdos que no regulan la propiedad intelectual son: Singapur–Panamá (2006), India–Chile (2007), Taipei,China–El Salvador–Honduras (2008), India–Mercosur (2009) y Singapur–Perú (2009).

.....

<sup>24</sup> República de Corea–Chile (2004), Taipei,China–Panamá (2004), Japón–México (2005), República Popular China–Chile (2006), Taipei,China–Guatemala (2006), TPP (2006), Japón–Chile (2007), Taipei,China–Nicaragua (2008), Australia–Chile (2009), República Popular China–Perú (2010), República de Corea–Perú (2011) y República Popular China–Costa Rica (2011).

**Resumen.** En esta evaluación de nuevos temas, se usó la misma clasificación para cada tema específico (por encima del nivel estándar, estándar, sin cláusula). Se hizo una evaluación acumulativa del nivel de integración para clasificar cada TLC como extraordinario, moderado, limitado o superficial. Los resultados de la clasificación se indican en el gráfico 5. Se puede decir que en la mayoría de los acuerdos (10 de 18) el nivel de integración es moderado.

En nueve TLC los capítulos sobre inversión están por encima del nivel estándar y, por tanto, incluyen sólidos compromisos en materia de liberalización y protección. En dos acuerdos se exige directamente a los gobiernos que adopten o mantengan una ley sobre competencia, y estos se sitúan por encima del nivel estándar, mientras que en otros se les alienta a hacerlo. Principalmente, el tema más ausente en los TLC de ALC (y en todos los TLC en general) es el de la competencia, que reviste gran importancia en materia de integración. En ocho acuerdos se incluyen las adquisiciones del sector público. Todos los TLC entre Asia y ALC se han adherido al Acuerdo sobre adquisiciones del sector público de la OMC, aunque ningún país de ALC ha suscrito ese acuerdo. Si bien podrían implementarse mejoras, el hecho de que las adquisiciones públicas se incluyan cada vez más en los TLC es alentador. En 16 acuerdos se cuenta con un capítulo sobre procedimientos aduaneros o cláusulas sobre facilitación del comercio. En este terreno, en particular, es recomendable armonizar los TLC. Finalmente, el problema de la propiedad intelectual se aborda en 12 de los 18 TLC, y los 12 tienen una o más cláusulas TRIPS reforzadas (plus).

## Áreas prioritarias

El creciente número de TLC entre Asia y ALC crea oportunidades para aprovechar una mayor integración interregional en el futuro. Esta profundización de los vínculos económicos entre las dos regiones presenta ciertas dificultades que deberán superarse a fin de obtener esos beneficios. En esta sección se señalan áreas prioritarias en materia de gestión que contribuirán a estimular una integración impulsada por los TLC entre ambas regiones. Se trata de la promoción de acuerdos que fomentan una integración profunda, la creación de un acuerdo de comercio interregional entre Asia y ALC, y la adopción de medidas para garantizar la aplicación de los acuerdos en las empresas y abordar el fenómeno del “*noodle bowl*”, es decir la proliferación de TLC.

### ***Prioridad 1: Promover tratados de libre comercio que fomenten una integración profunda***

En los acuerdos con un nivel extraordinario de integración se abordan, cada vez más, los temas fundamentales de la OMC (OMC-plus) (Fiorentino, Crawford y Toqueboeuf, 2009; Freund y Ornelas, 2010). La información provista en este capítulo muestra evidencia de una integración profunda, si bien podrían implementarse mejoras. La inclusión de las cláusulas reforzadas de la OMC (OMC-plus), especialmente los cuatro temas de Singapur, es recomendable en todos los futuros acuerdos entre Asia y ALC. Las cláusulas sobre políticas de competencia e inversión son fundamentales para facilitar los flujos de IED y crear redes de producción. Los elevados costos del comercio interregional, debido a las barreras no arancelarias y a la falta de infraestructura de transporte, impiden el surgimiento de vínculos económicos más fuertes entre ambas regiones. La incorporación de cláusulas sobre facilitación del comercio, armonización de procedimientos aduaneros, normas y mejoramiento logístico ayudaría a reducir los costos de transacción del comercio. Un sistema adecuado de adquisiciones públicas promueve la transparencia y mejora el acceso al mercado. La adopción de cláusulas sobre cooperación —similares a las del programa de cooperación económica y técnica del APEC (Ecotech)— estimularía la transferencia de tecnología y la competitividad de las industrias.<sup>25</sup>

### ***Prioridad 2: Formar un tratado de comercio interregional a través del TPP***

Un TLC interregional es un instrumento fundamental para consolidar los numerosos acuerdos bilaterales y plurilaterales entre ambas regiones, y armonizar mejor las normas mundiales y regionales contenidas en los actuales. Este acuerdo ofrecería una amplia gama de beneficios económicos: un mayor acceso a los mercados de productos y servicios; los conocimientos y la tecnología; un aumento del tamaño del mercado para fomentar la especialización y la creación de economías de escala; la facilitación de las actividades de IED y la transferencia de tecnología entre corporaciones multinacionales; y la simplificación de la clasificación arancelaria y normativa (Chia, 2010).

.....

<sup>25</sup> Ecotech es el apéndice de programas de la APEC destinado a fortalecer la capacidad de sus miembros a fin de habilitarlos para participar más eficazmente en la economía regional y el proceso de liberalización. Véase <http://www.apec.org> para obtener más información.

Además, una agrupación de esta magnitud ayudaría a mitigar las tendencias proteccionistas que amenazan el comercio y la recuperación en Asia.

Desde 2007 se ha venido estudiando con interés, en foros sobre comercio llevados a cabo tanto en Asia como en LAC (incluidas las reuniones cumbre del APEC) una propuesta para crear un TLC interregional a través de un Área de Libre Comercio Asia-Pacífico (Alpac).<sup>26</sup> Esta Alpac aumentaría considerablemente el comercio en ambas direcciones en las economías participantes, reforzaría la integración regional y ofrecería un instrumento útil para revivir la Ronda de Doha (Bergsten, 2007; Hufbauer y Schott, 2009). Sin embargo, la formación del Alpac probablemente demorará varios años y requerirá estudios, evaluaciones y negociaciones entre las 21 economías que podrían integrarla. Dado el gran número de economías que forman parte del APEC, la iniciación del proceso sería más viable si estuviera en manos de un grupo más reducido. El reciente TPP está ganando cada vez más fuerza entre un creciente número de economías interesadas en lograr un alto nivel de liberalización (Markheim, 2008).

El TPP original, que también se conoce como el Acuerdo del Pacífico (entre cuatro economías), es un TLC plurilateral suscrito en 2006 entre Brunei Darussalam, Chile, Nueva Zelandia y Singapur. Las negociaciones para ampliar el número de miembros, encabezadas por Estados Unidos, se iniciaron en 2010 con la participación de Australia, Perú, Estados Unidos y Vietnam. Malasia se integró a las negociaciones en noviembre de 2010. Las partes esperan convenir en la creación de un acuerdo amplio para el siglo XXI que cubra los aranceles y servicios, además de nuevos temas como la inversión, la propiedad intelectual, las adquisiciones del sector público, la política de competencia y las regulaciones sobre mano de obra y medio ambiente. También se prevé que el acuerdo permitirá asegurar el cumplimiento de normas estrictas para las empresas estatales y crear iniciativas innovadoras destinadas a armonizar los sistemas normativos a fin de liberalizar las cadenas mundiales de oferta. En noviembre de 2011 se presentó una síntesis general del acuerdo durante la Reunión Cumbre del APEC en Hawai.<sup>27</sup>

.....

<sup>26</sup> El Área de Libre Comercio Asia-Pacífico (Alpac) incluye a los miembros de la APEC: Australia; Brunei Darussalam; Canadá; Chile; la República Popular China; Hong-Kong, China; Indonesia; Japón; la República de Corea; Malasia; México; Nueva Zelandia; Papúa Nueva Guinea; Perú; Filipinas, Rusia, Singapur; Taipei, China; Tailandia; Estados Unidos y Vietnam.

<sup>27</sup> Véase una sinopsis del acuerdo en el sitio de USTR en Internet, <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/november/outlines-trans-pacific-partnership-agreement>.

El TPP es la única iniciativa en la que participan varias economías de ambas regiones, y por tanto ofrece una buena oportunidad para servir como puente del comercio en el Pacífico. Su cláusula sobre acceso prescribe la posible inclusión de otras naciones. Japón, México y Canadá han expresado un fuerte interés por integrarse y actualmente están negociando su ingreso. Otros países, como Costa Rica, Panamá, Filipinas, la República de Corea e Indonesia, se han mencionado como posibles miembros en el futuro. Mediante un aumento del número de miembros, el TPP podría contribuir a ampliar y fortalecer los vínculos económicos y estratégicos entre algunos miembros del APEC y crear los fundamentos para un Alpac más amplia. Por consiguiente, el TPP puede ser un motor para la integración del comercio y de la inversión en el Pacífico. Si bien, varios miembros actuales y potenciales del TPP han suscrito TLC entre sí, en el futuro el TPP podría servir para abordar el fenómeno del “*noodle bowl*” al facilitar y racionalizar los procedimientos aduaneros, las líneas arancelarias y las normas de origen, a través de la simplificación, la creación de igualdad de condiciones, la mejora de la gestión de las normas de origen y la armonización. Mediante una consolidación de los numerosos acuerdos en vigor, junto con las iniciativas sobre armonización normativa, el TPP puede rendir grandes beneficios, en particular para las PyME.

El TPP complementa bien los enfoques de integración regional en Asia, que están centrados en la ASEAN, y que se conocen como las negociaciones de la ASEAN+3 (o ASEAN+6).<sup>28</sup> Los dos procesos no se excluyen entre sí, y el enfoque de la ASEAN+3 o la ASEAN+6 podría crear sinergias con el del TPP mediante una negociación fructífera que permita liberalizar el comercio y evitar el proteccionismo.

Independientemente del enfoque que se use, es importante acelerar la liberalización del sector de bienes y servicios y la inversión, reducir las barreras transfronterizas, y adoptar reformas internas. Un enfoque armonioso comprendería una convergencia de ambos procesos, lo cual beneficiaría a toda la región de Asia y el Pacífico. Un acuerdo interregional puede consistir también en una serie de acuerdos vinculados entre sí con una cobertura variable de los miembros y los problemas de comercio.

.....  
<sup>28</sup> Las 10 economías de la ASEAN más la República Popular China, Japón y la República de Corea (ASEAN+3) y Australia, India y Nueva Zelanda (ASEAN+6).

Los posibles beneficios de los tratados interregionales de libre comercio se han dado a conocer en estudios basados en el modelo de equilibrio general computacional, que ha producido estimaciones de los posibles beneficios sociales para los participantes, las pérdidas para los no participantes, y los beneficios y pérdidas sectoriales. En función del modelo y de los datos utilizados, estos estudios dan resultados algo distintos en cuanto a las estimaciones de los beneficios y pérdidas sociales. En general, indican que los participantes se beneficiarían considerablemente con la suscripción de un TLC interregional (Gilbert, Scollay y Bora, 2004; Francois y Wignaraja 2008). Entretanto, las pérdidas para los no miembros serían insignificantes. Krasniqi et al. (2011) examinaron los efectos de la integración comercial entre Asia y ALC usando escenarios que incluyen a la República de Corea y a Japón, y escenarios que no los incluyen, y observaron que, en promedio, esa integración comercial puede aumentar en alrededor del 20% los beneficios sociales. Petri, Plummer y Zhai (2011) comprueban que el TPP y el Alpac, si bien son estrategias competitivas, crearán incentivos para que Estados Unidos y la República Popular China traten de consolidar esas estrategias en un acuerdo de alcance regional. Observan que ambos pueden crear un volumen suplementario de comercio de US\$742.000 millones para 2025. Finalmente, Park, Park y Kim (2010), quienes analizan los efectos del Alpac en los miembros del APEC, observan que éste puede generar beneficios equivalentes de entre US\$50.000 millones y US\$70.000 millones. Los estudios basados en el modelo de equilibrio indican también que los acuerdos con un mayor número de participantes y temas cubiertos producirían mayores beneficios sociales que aquellos con menor número de participantes y una cobertura limitada de temas. Además, un TLC transregional de gran alcance que cubra una amplia gama de temas conlleva a una mejor armonización de las normas mundiales y regionales en los acuerdos entre Asia y ALC. En teoría, los tres temas tratados en este capítulo (liberalización arancelaria, liberalización del sector de servicios e integración profunda) podrían formar el núcleo de ese acuerdo.

### ***Prioridad 3: Asegurar que las empresas utilicen las preferencias contenidas en los acuerdos***

Un TLC amplio y bien estructurado ofrece múltiples beneficios, incluidos aranceles preferenciales, acceso al mercado y nuevas oportunidades de comercio. Sin embargo, estudios anteriores de países y sectores industriales parecen indicar que en las economías asiáticas el uso de las tasas

preferenciales incluidas en los acuerdos ha sido muy limitado, si se toma en cuenta la proporción del valor de exportación afectado por las preferencias (Baldwin, 2006; Banco Mundial, 2007). Algunos consideran incluso que los TLC son discriminatorios y que merman la escasa capacidad de negociación de las economías en desarrollo (Bhagwati, 2008).

Seis estudios exhaustivos sobre las empresas exportadoras, realizados en 2007 y 2008 por el BASD y varios investigadores asociados en Japón, la República Popular China, la República de Corea, Singapur, Tailandia y las Filipinas, ofrecen un panorama más claro de las preferencias contenidas en los TLC (Kawai y Wignaraja, 2011b). En general, las empresas exportadoras de Asia emplean estas preferencias con mayor frecuencia de lo que se creía, y hasta podrían estar aumentando sus tasas de utilización. De las 841 muestras de empresas asiáticas, alrededor del 28% emplea las preferencias. Cuando se toma en cuenta la intención de usar dichas preferencias, el porcentaje de empresas asiáticas que las utilizan, o planean utilizarlas, se ubica en el 53%. Las empresas de la República Popular China y Japón son los principales usuarios de estas preferencias, lo cual demuestra la creciente importancia de este tipo de acuerdos comerciales en el ámbito empresarial. Algunas empresas de Asia (en particular, en la República Popular China, la República de Corea y Japón), se han propuesto aumentar el uso de dichas preferencias. Si bien estas conclusiones son alentadoras, sigue existiendo margen para que las empresas asiáticas incrementen su uso.

Los estudios efectuados en ALC por el BID demostraron que casi todas las empresas exportadoras utilizan los acuerdos preferenciales, con la única excepción de las empresas de países que no han suscrito TLC con sus principales socios comerciales (Harris y Suominen, 2009). En ALC la diferencia se debe a un largo historial de acuerdos preferenciales de comercio que datan de la década de 1960. Durante este periodo se aplicaban elevados aranceles por concepto de nación más favorecida (NMF), situación que originó un fuerte incentivo para entender y hacer uso de los procedimientos para calificar a aranceles preferenciales. En contraste, Asia se integró hace relativamente poco a los TLC ya que la mayoría de sus países empezaron a suscribir acuerdos a mediados del año 2000. Este retraso refleja el hecho de que dichos países ya aplicaban aranceles bajos de NMF como parte de su estrategia de comercio exterior.

El empleo de TLC puede alentarse mediante las siguientes medidas: crear conciencia sobre las cláusulas de los acuerdos, incluida la eliminación

gradual de los aranceles; establecer márgenes de preferencia en el área de productos, y adoptar procedimientos administrativos para las normas de origen. Las asociaciones empresariales y los gobiernos podrían proveer información para aumentar la transparencia de los acuerdos, sobre todo en el caso de las PyME. Entre otras ideas prácticas se incluyen seminarios orientados a las PyME, programas de televisión dirigidos al sector empresarial, y páginas Web y líneas telefónicas especiales. En general, es necesario mejorar los sistemas de respaldo institucional para las empresas, en especial las PyME. Los actuales sistemas de apoyo a la exportación en el marco de los TLC varían en cuanto a su calidad y niveles de utilización. Las asociaciones empresariales e industriales deben desempeñar un papel más prominente en el suministro de servicios de apoyo para la exportación a sus miembros. El mejoramiento del nivel técnico, al igual que el de la calidad y productividad en las PyME podría ser útil, pues permitiría a las empresas más pequeñas participar en las redes de producción regional impulsadas por las empresas grandes.

#### ***Prioridad 4: Abordar el problema del “noodle bowl”***

Las normas de origen constituyen otro aspecto potencialmente difícil de resolver en cuanto a la intensificación de TLC entre ambas regiones. Estas tienen como propósito establecer pautas para determinar qué bienes estarán sujetos a aranceles preferenciales a fin de evitar una desviación del comercio entre las partes del acuerdo. La multiplicidad de acuerdos bilaterales de comercio, como ocurre con el creciente número de acuerdos entre Asia y ALC, ha generado un conjunto complejo e incoherente de normas de origen, y ha creado inquietudes sobre la necesidad de adoptar costosos procedimientos administrativos y normativos que aumentarían el costo del comercio. En efecto, los estudios de empresas en ALC que reportan una frecuente utilización de TLC, también señalan que las empresas afrontan dificultades cuando utilizan múltiples acuerdos de manera simultánea, ya que esto limita su capacidad para usar las preferencias en la diversificación de sus mercados de exportación. La existencia de numerosas reglas de origen imponen una pesada carga sobre las PyME, ya sea exportando directamente a socios comerciales a través de un TLC, o incorporándose a las cadenas de suministro de las empresas multinacionales, las cuales también pueden ser limitadas por dichas normas de origen. En Asia, el problema de las normas de origen se considera principalmente un reto para el futuro, de acuerdo con los datos de empresas presentados por Kawai y Wignaraja (2011a y 2011b). Este

fenómeno, que inicialmente se denominó el “*spaghetti bowl*” de convenios comerciales (Bhagwati, 1995), ha pasado a llamarse en general el efecto “*noodle bowl*”.<sup>29</sup>

Medidas de apoyo, como la simplificación de las normas de origen y el mejoramiento de su gestión, pueden mitigar en el futuro los efectos negativos del problema del “*noodle bowl*”. En este sentido, es plausible lograr avances mediante una simplificación del sistema de comercio preferencial, armonizando las normas de origen y los procedimientos para calcular y certificar la observancia, y adoptando cláusulas acumulativas que permitan crear cadenas de abastecimiento más eficientes sin hacer peligrar la habilitación para obtener preferencias. Del mismo modo, sería conveniente adoptar mejores prácticas internacionales en materia de gestión de normas de origen, como las siguientes: incorporar un programa de comerciantes confiables que permita a los postulantes exitosos certificar por sí mismos el origen; incrementar el uso de las asociaciones de comercio mediante la emisión con cargo de certificados de origen; expandir el empleo de sistemas de información sobre la gestión de las normas de origen; y entrenar a las PyME a fin de reforzar su capacidad para usar TLC.

## Conclusiones

Desde el surgimiento de los TLC entre Asia y ALC en 2004, se han suscrito en promedio dos acuerdos al año entre las economías de ambas regiones. Esta creciente integración económica podría traer consecuencias importantes para los flujos comerciales y de inversión, pues estas regiones difieren con respecto a su apertura al comercio, a la protección y regulación, a la regionalización, y a la especialización y estructura de su comercio. Sin embargo, ambas están usando el comercio bilateral para fomentar el crecimiento, el desarrollo y la competitividad. Además, la inversión ha desempeñado un papel clave en sus relaciones económicas, en la medida en que las economías

.....  
<sup>29</sup> Otros autores proponen que la caracterización de múltiples tratados de libre comercio como un complejo “*noodle bowl*” es errónea, y sostienen que esta multiplicidad de acuerdos de comercio bilaterales podría estar creando un sistema diferente, al sentar los fundamentos de un sistema de comercio regional más sólido (Petri, 2008; Chia, 2010).

asiáticas han procurado aprovechar las oportunidades existentes en ALC en los últimos años.

Un análisis exhaustivo de los 18 TLC entre ALC y Asia actualmente en vigor, permitió establecer la existencia de una correlación entre la proliferación de TLC entre ambas regiones y la rápida expansión del comercio. Además, se observó que la mayoría de estos acuerdos se extienden más allá de el comercio de bienes y servicios, facilitando una integración más profunda a través de los temas de Singapur y las cláusulas sobre derechos de propiedad intelectual. Siguen existiendo dificultades para maximizar los beneficios de una mayor integración en cuanto a la liberalización de aranceles y servicios, aunque se ha logrado un avance significativo en este terreno, así como en el de los temas de Singapur y los derechos de propiedad intelectual.

## Referencias

- Anderson, R., A. C. Muller, O. L. Kodjo, J. Pardo De León y P. Pelletier. 2011. “Government Procurement Provisions in Regional Trade Agreements: A Stepping Stone to GPA Accession” (capítulo 20). En: *The WTO Regime on Government Procurement: Recent Developments and Challenges Ahead*. Disponible en <http://www.unescap.org/tid/projects/procure2011-docIV1.pdf>.
- Baldwin, R. 2006. Multilateralizing Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocks on the Path to Global Free Trade, *The World Economy* 29(11), 1451–1518.
- Banco Mundial. 2007. *Trade Issues in East Asia: Preferential Rules of Origin*. Policy Research Report. East Asia and Pacific Region, Poverty Reduction and Economic Management. Washington DC: World Bank.
- BAoD (Banco Asiático de Desarrollo). 2008. *Emerging Asian Regionalism*. Manila: BAoD.
- . 2012. Asia Regional Integration Center (ARIC); base de datos de indicadores sobre acuerdos de comercio e integración. Manila: BAoD. Disponible en [www.aric.adb.org](http://www.aric.adb.org) (usada el 23 de enero de 2012).
- BAoD y BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2009. *Comparative Perspectives on Trans-Pacific Trade, Integration and Development*. Washington, D.C.: BAoD y BID. Disponible en [http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2246322&bcsi\\_scan\\_9688b637a46568db=1WlerGKh/m6amyTU+OXa+1zOOQC AAAA0EQ6BQ==&bcsi\\_scan\\_filename=getdocument.aspx](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2246322&bcsi_scan_9688b637a46568db=1WlerGKh/m6amyTU+OXa+1zOOQC AAAA0EQ6BQ==&bcsi_scan_filename=getdocument.aspx).
- Bergsten, C. F. 2007. “Toward a Free Trade Area of the Asia Pacific”. *Policy Briefs in International Economics* No. PB07–02 (febrero). Washington, D.C.: Instituto Peter G. Peterson de Economía Internacional.
- Bhagwati, J. N. 1995. *US Trade Policy: The Infatuation with FTAs*. Columbia University Discussion Paper Series 726. New York: Columbia University.
- Bhagwati, J. N. 2008. *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade*. Oxford: Oxford University Press.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2002. *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*. Informe de Progreso Económico y Social. Washington, D.C.: BID.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2008a. *Foreign Direct Investment in América Latina and the Caribbean*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <http://www.cepal.org/ddpe/>.

- . 2008b. *Opportunities for Trade and Investment between América Latina and Asia–Pacific: The Link with APEC*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chia, S. Y. 2010. *Regional Trade Policy Cooperación and Architecture in East Asia*. Serie de documentos de trabajo del Instituto del BASD Nro. 191 (febrero). Tokio: Instituto del BASD.
- Engman, M. 2005. *The Economic Impact of Trade Facilitation*. Documento de trabajo sobre política de comercio de la OCDE Nro. 21, TD/TC/WP (2005)12/Final. París: OCDE.
- Estevadeordal, A. y K. Suominen. 2006. “Mapping and Measuring Rules of Origin around the World.” En: O. Cadot, A. Estevadeordal, A. Suwa-Eisenmann y T. Verdier (eds.), *The Origin of Goods: Rules of Origin in Regional Trade Agreements*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2009. *Bridging Regional Trade Agreements in the Americas*. Washington, D.C.: BID.
- Estevadeordal, A., J. Harris y K. Suominen. 2009. “Harmonizing Preferential Origin Regimes around the World.” En: Richard Baldwin y Patrick Low (eds.), *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Fink, C. y M. Molinuevo. 2008, East Asian Free Trade Agreements in Services: Key Architectural Elements, *Journal of International Economic Law* 11(2), 263–311.
- Fiorentino, R. V., J. Crawford y C. Toqueboeuf. 2009. “The Landscape of Regional Trade Agreements and WTO Surveillance.” En: R. Baldwin y P. Low (eds.), *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Foxley, A. 2010. *Regional Trade Blocs: The Way to the Future*. Washington, D.C.: Fondo Carnege para la Paz Internacional.
- Francois, J. F. y G. Wignaraja. 2008. Economic Implications of Asian integration. *Global Economy Journal* 6(3), 1–46.
- Freund, C. y E. Ornelas. 2010. *Regional Trade Agreements*. Documento de trabajo del Banco Mundial Nro. 5314. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Garr, E. 2009. “China Cements Partnership with América Latina.” Roma: Inter Press Service. Disponible en <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=44607>.
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio). 1994. Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade, Article XXIV:5. Ginebra: OMC.

- Gilbert, J., R. Scollay y B. Bora. 2004. "New Regional Trading Developments in the Asia–Pacific Region." En: S. Yusuf, M. A. Altaf y N. Nabeshima (eds.), *Global Change and East Asian Policy Initiatives*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Harris, J. 2007. *Measurement and Determinants of Rules of Origin in Preferential Trade Agreements*. Disertación doctoral. College Park, MD: Universidad de Maryland.
- Harris, J. y K. Suominen. 2009. *Business Costs of the Spaghetti Bowl in América Latina*. Documento presentado en la reunión de LAEBA en estudios del BASD, del Instituto del BASD y del BID sobre el impacto de los TLC, 26 de enero de 2009, Tokio, Japón (documento mimeografiado).
- Hummels, D. 2001. *Time as a Trade Barrier*. Documento sin publicar. West Lafayette, IN: Departamento de Economía, Purdue University.
- Hufbauer, G. y J. Schott. 2009. "Fitting Asia–Pacific Agreements into the WTO System." En: R. Baldwin y P. Low (eds.), *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- INTAL (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe). s/f. *Integration and Trade in the Americas*. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=798294>.
- Kawai, M. y G. Wignaraja. 2008. "EAFTA or CEPEA? Which Way Forward?" *Boletín Económico de la ASEAN* 25(2), 113–139.
- . 2009. "Global and Regional Economic Integration: A View from Asia." *BID-INTAL* 29(13), págs. 1–22. Disponible en [http://www.iadb.org/intal/icom/29/eng/pdf/i\\_INTAL\\_I&T\\_29\\_2009\\_Kawai\\_Wignaraja.pdf?bcsi\\_scan\\_9688b637a46568db=0&bcsi\\_scan\\_filename=i\\_INTAL\\_I&T\\_29\\_2009\\_Kawai\\_Wignaraja.pdf](http://www.iadb.org/intal/icom/29/eng/pdf/i_INTAL_I&T_29_2009_Kawai_Wignaraja.pdf?bcsi_scan_9688b637a46568db=0&bcsi_scan_filename=i_INTAL_I&T_29_2009_Kawai_Wignaraja.pdf).
- . 2011a. "Asian FTA: Trends, Prospects, and Challenges." *Journal of Asian Economics* 22, 1–22.
- . 2011b. *Asia's Free Trade Agreements: How is Business Responding?* Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Krasniqi, V. B., A. Bouet, C. Estrades y D. Laborde. 2011. "Trade and Investment in América Latina and Asia: Lessons from the Past and Potential Perspectives from Further Integration." Documento de análisis de IFPR Nro. 01060. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

- Markheim, D. 2008. "America Should Support the Trans-Pacific Strategic Economic Partnership." *Web Memo* Nro. 2178 (diciembre). Washington, D.C.: Heritage Foundation.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) 2005. *Factual Presentation: FTA Between Korea and Chile*. WT/REG169/3. Ginebra: OMC.
- . 2008. *Trade Policy Review of Republic of Korea: Report by the Secretariat*. WT/TPR/S/204. Ginebra: OMC. Disponible en [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/trp\\_e/s204-00\\_e.doc](http://www.wto.org/english/tratop_e/trp_e/s204-00_e.doc).
- . 2009. *Trade Policy Review of Japón: Report by the Secretariat*. WT/TPR/S/211. Ginebra: OMC. Disponible en [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/trp\\_e/s211-00\\_e.doc](http://www.wto.org/english/tratop_e/trp_e/s211-00_e.doc).
- . 2011. *Informe sobre el comercio mundial 2011. La OMC y los acuerdos de comercio preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*. Ginebra: OMC.
- Park, I., S. Park y S. Kim. 2010. *A Free Trade Area of the Asia Pacific (FTAAP): Is It Desirable?* Documento MPRA Nro. 26680. Munich: MPRA. Disponible en <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/26680/>.
- Petri, P. 2008. "Multi-track Integration in East Asian Trade: Noodle Bowl or Matrix?" *Asia Pacific Issues* 86 (octubre), Honolulu, Centro East-West.
- Petri, P., M. Plummer y F. Zhai. 2011. "The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: A Quantitative Assessment." Documento de trabajo del Centro East-West, Economic Series 119 (octubre), Honolulu, Centro East West.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2004. *International Investment Agreements: Key Issues*. Volumen I. Ginebra: UNCTAD. Disponible en UNCTAD/ITE/IIT/2004/10. [http://www.unctad.org/en/docs/iteiit200410\\_en.pdf?bcsi\\_scan\\_9688b637a46568db=0&bcsi\\_scan\\_filename=iteiit200410\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/iteiit200410_en.pdf?bcsi_scan_9688b637a46568db=0&bcsi_scan_filename=iteiit200410_en.pdf).
- . 2006 *Investment Provisions in Economic Integration Agreements*. Ginebra: UNCTAD. Disponible en UNCTAD/ITE/IIT/2005/10. [http://www.unctad.org/en/docs/iteiit200510\\_en.pdf?bcsi\\_scan\\_9688b637a46568db=0&bcsi\\_scan\\_filename=iteiit200510\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/iteiit200510_en.pdf?bcsi_scan_9688b637a46568db=0&bcsi_scan_filename=iteiit200510_en.pdf).
- UNCTAD y JETRO (Organización de Comercio Exterior de Japón). 2008. *South-South Trade in Asia: The Role of Regional Trade Agreements*. Ginebra: UNCTAD. Disponible en UNCTAD/DITC/TAB/MISC/2008/2.

- Wignaraja, G. y D. Lazaro. 2010. "North–South vs. South–South Asian FTAs: Trends, Compatibilities, and Ways Forward." Documento de trabajo UNU–CRIS, W-2010/3. Brujas, Bélgica: UNU-CRIS.
- Willie. P. y J. Redden. 2007. "A Comparative Analysis of Trade Facilitation in Selected Regional and Bilateral Trade Agreements and Initiatives." Capítulo II. En: *Trade Facilitation Beyond the Multilateral Trade Negotiations: Regional Practices, Customs Valuation and Other Emerging Issues—A Study by the Asia–Pacific Research and Training Network on Trade* (ESCAP). Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en <http://www.unescap.org/tid/artnet/pub/tipub2466.pdf>.

**Apéndice A • Tratados de libre comercio entre Asia y el Pacífico y ALC****En vigor**

1. República de Corea–Chile (2004)
2. Taipei,China–Panamá (2004)
3. Japón–México (2005)
4. República Popular China–Chile (2006)
5. Singapur–Panamá (2006)
6. Taipei,China–Guatemala (2006)
7. Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP) (2006)
8. Japón–Chile (2007)
9. India–Chile (2007)
10. Taipei,China–El Salvador–Honduras (2008)
11. Taipei,China–Nicaragua (2008)
12. Australia–Chile (2009)
13. India–Mercosur (2009)
14. Singapur–Perú (2009)
15. República Popular China–Perú (2010)
16. República de Corea–Perú (2011)
17. República Popular China–Costa Rica (2011)
18. Tailandia–Perú (2011)

**Suscritos (no en vigor)**

19. Malasia–Chile (2010)
20. Singapur–Costa Rica (2010)
21. Japón–Perú (2011)
22. Chile–Vietnam (2011)

**En etapa de negociación**

23. Singapur–México (2000)
24. Taipei,China–Paraguay (2004)
25. República de Corea–México (2006)
26. Pakistán–Mercosur (2006)
27. Taipei,China–República Dominicana (2006)
28. República de Corea–Colombia (2009)
29. Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP) (2010)
30. Tailandia–Chile (2011)

**Propuestos**

31. India–Colombia (2004)
32. India–Uruguay (2004)
33. India–Venezuela (2004)
34. República de Corea–Mercosur (2004)
35. Australia–México (2006)
36. Tailandia–Mercosur (2006)
37. Australia–Colombia (2009)
38. RAE de Hong Kong, China–Chile (2009)
39. Indonesia–Chile (2009)
40. República de Corea–Centroamérica (2010)
41. Japón–Colombia (2011)





## 3 La inversión en Asia y el Pacífico y ALC: el adhesivo que puede unir ambas regiones

El crecimiento de la inversión extranjera directa (IED) entre ALC y Asia es importante para mantener vigente su relación económica. Como ocurre con el comercio, existen fuertes complementariedades entre las inversiones de ambas regiones. Por un lado, América Latina cuenta con grandes recursos naturales no explotados y abundante tierra agrícola, en tanto que Asia necesita materias primas para impulsar el crecimiento del sector de manufacturas y alimentar a su enorme población. Por otro lado, ALC tiene un mercado interno creciente de gran volumen que puede absorber las inversiones asiáticas y los recursos de mano de obra (especialmente en Centroamérica), aunque cuenta con menos capital. Por su parte, Asia cuenta con excedentes de ahorro que desea invertir a fin de diversificar su base y sus mercados productivos y reducir así su dependencia a los mercados tradicionales de las economías avanzadas.

Por estos motivos, como en el caso del comercio, los inversionistas de ambas regiones están orientando cada vez más sus actividades de comercio hacia el otro lado del Pacífico. En comparación con la década de 1980, en que prácticamente no hubo inversiones de carácter interregional, los flujos de IED entre ambas regiones han aumentado, sobre todo desde 2004. Por ejemplo, las inversiones de la República de Corea en América Latina han registrado un incremento promedio anual del 103% desde 2000, y en el curso de la década pasada alcanzaron un total de US\$5.000 millones. En 2008, las inversiones de Japón, que ha estado presente en América Latina por mucho tiempo, alcanzaron un nivel sin precedentes de US\$6.700 millones, debido al alto valor del yen, la creciente capitalización de las instituciones financieras y un fuerte interés en los recursos naturales

(JETRO, 2009).<sup>1</sup> Del mismo modo, las inversiones de la República Popular China aumentaron desde casi cero en 2004 a más de US\$1.000 millones en 2010 (gráfico 1).

Sin embargo, los flujos de capital desde América Latina a Asia y el Pacífico siguen siendo escasos. Por ejemplo, en un informe del BID se indica que las inversiones de América Latina<sup>2</sup> en la República de Corea alcanzaron un valor de solo US\$46.800 millones entre 2000 y 2009, lo que equivale al 2% de la IED de ALC en el extranjero y al 4% de los flujos hacia la República de Corea (BID, 2011).

En vista de las perspectivas de crecimiento en América Latina, el creciente aumento del costo de la mano de obra en Asia Oriental y las continuas dificultades en los mercados de los países desarrollados y los lugares de destino del capital asiático, los flujos entre Asia y América Latina probablemente seguirán aumentando. Existen buenas posibilidades para incrementar los niveles actuales de inversión de Asia. Por ejemplo, en 2010 la IED de la República Popular China en ALC (excluidos los flujos de inversión hacia centros financieros extraterritoriales como las Islas Vírgenes Británicas y las Islas Caimán), solo representó el 1% del total de sus inversiones directas en el exterior, y la participación de la República de Corea en las inversiones en ALC es inferior al 1% anual.<sup>3</sup>

Del mismo modo, las numerosas y emergentes “multilatinas” (multinacionales latinoamericanas) probablemente concentrarán una proporción mayor de su cartera de inversiones en Asia, en virtud de su creciente adaptación a los mercados asiáticos y al desplazamiento del centro de gravedad económico que se ha movido de Europa y América del Norte hacia el Este. El instinto de supervivencia que permitió a las empresas de ALC para crecer en circunstancias adversas (Casanova, 2009) facilitará su creciente interacción con los mercados de Asia a través del comercio y la inversión.

Dado el importante papel que desempeñará la IED en las relaciones económicas entre ambas regiones, en este capítulo se examinan las

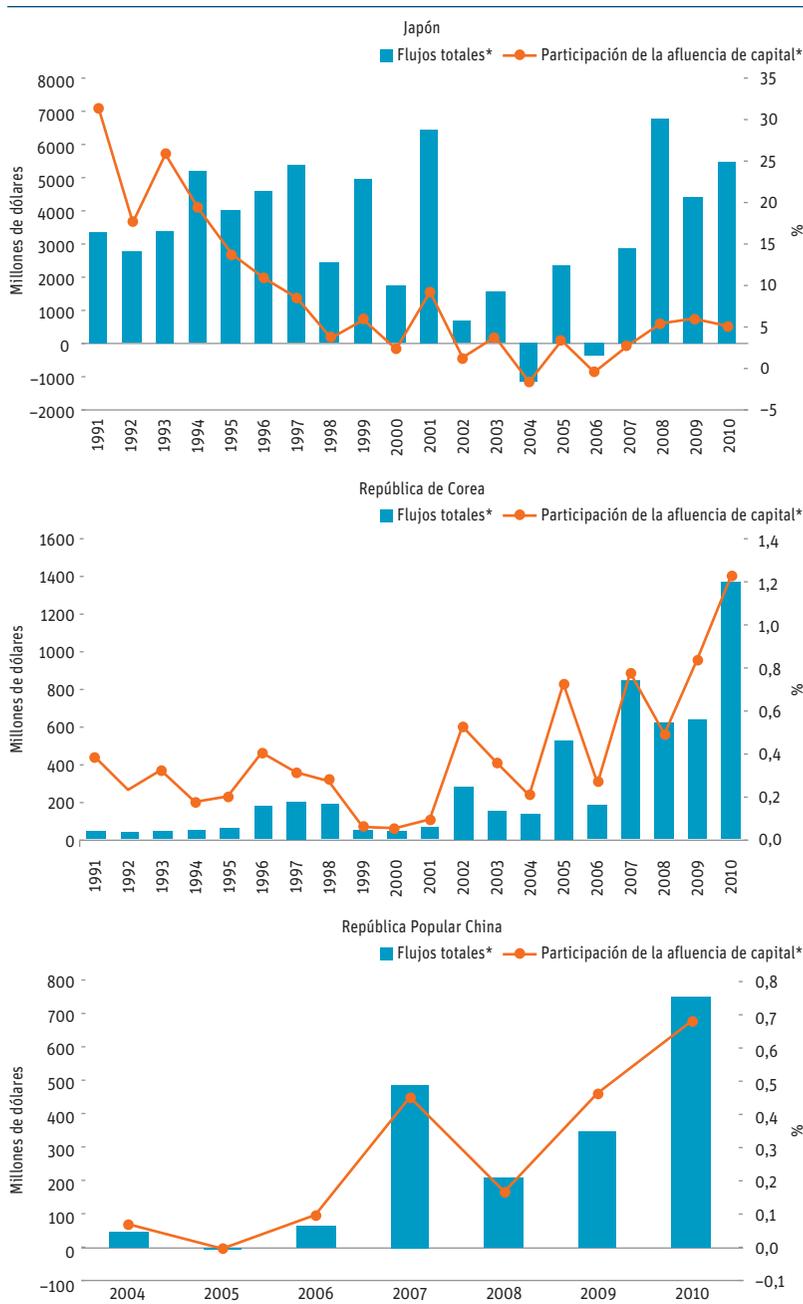
.....

<sup>1</sup> Según JETRO (2009), la adquisición de una gran empresa minera que posee depósitos de mineral de hierro, además de ciertas transacciones de capital centradas en las Islas Caimán destinadas a capitalizar instituciones financieras, aumentó el volumen de las inversiones de Japón en ALC en 2008. Con estas inversiones en paraísos fiscales, la inversión de Japón en ALC alcanzó un nivel récord de US\$29.000 millones.

<sup>2</sup> El BID (2011) da a conocer las inversiones de Uruguay, Chile, Brasil, Belice y Venezuela.

<sup>3</sup> Excepto en 2010, cuando su participación representó el 1,23% de las afluencias hacia ALC.

**Gráfico 1 • Inversiones de Asia Oriental en ALC**



Fuente: OCDE, UNCTAD, JETRO, República de Corea, Exim Bank, Ministerio de Comercio de la República Popular China.  
\* Excluidos los centros financieros extraterritoriales.

características y orientación actuales de la inversión interregional. Para este análisis se utilizan datos no oficiales basados en proyectos anunciados de IED,<sup>4</sup> y fusiones y adquisiciones (sección 2), y se pasa revista del aumento de las inversiones en el sector de manufacturas, lo que podría estimular la creación de redes locales de suministro e incorporar a los países de ALC en la cadena de valor de Asia. También son fundamentales para determinar si la complementariedad tradicional entre los recursos naturales de las manufacturas entre ambas regiones está siendo mejorada lentamente por medio de inversiones capaces de estimular el comercio entre los distintos sectores económicos. En la sección final se examinan políticas normativas relacionadas con los tratados de inversión bilateral y la implementación de regulaciones que ayudan a mejorar el clima para las inversiones.

### **Inversiones interregionales: socios y características**

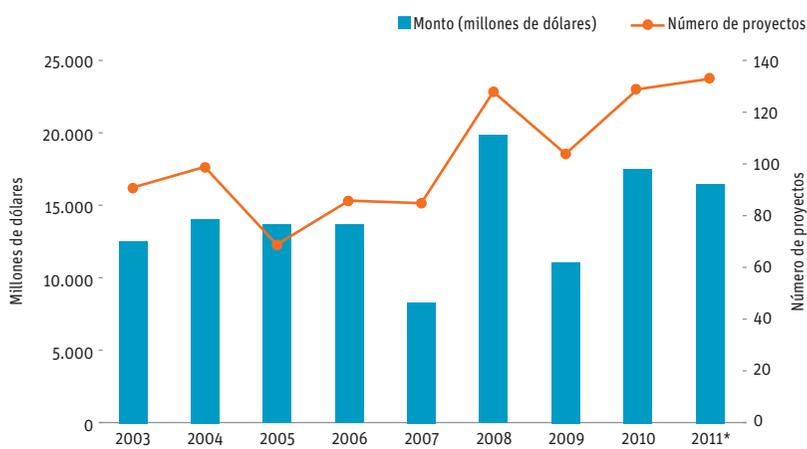
En esta sección se analizan datos sobre inversiones, fusiones y adquisiciones de tipo totalmente nuevo a fin de comprender las tendencias actuales. Este análisis complementa otros estudios destinados a presentar un panorama de la tónica geográfica e industrial de las inversiones bilaterales entre ALC y determinadas economías asiáticas (véase, por ejemplo, BID 2010a, 2010b y 2011), para lo cual se presentan agregados regionales de las inversiones.

**Datos sobre inversiones de tipo totalmente nuevo.**<sup>5</sup> Las inversiones de la región de Asia y el Pacífico<sup>6</sup> en ALC entre 2003 y agosto de 2011 comprenden 924 proyectos de inversión efectuados por 425 empresas, en tanto que las inversiones de ALC en Asia comprenden un total de 234 proyectos. El sector metalúrgico, principal destinatario de las inversiones de Asia en ALC, representa más del 12% de los proyectos de inversión, en tanto que los servicios financieros, el principal sector de inversión de ALC en Asia, constituyen el 24% del total de proyectos.

.....  
<sup>4</sup> Compilados por *Financial Times* y publicados en [www.fdimarkets.com](http://www.fdimarkets.com).

<sup>5</sup> Esta sección se basa, en parte, en datos anunciados sobre IED compilados por *Financial Times* y publicados en [www.fdimarkets.com](http://www.fdimarkets.com).

<sup>6</sup> [fdimarkets.com](http://fdimarkets.com) abarca 38 economías de Asia y el Pacífico, incluidas algunas economías de Asia Central y Oceanía. No obstante, la mayor parte de los flujos de inversión registrados en la base de datos provienen de Asia Oriental y Australia.

**Gráfico 2 • Proyectos de inversión de Asia y el Pacífico en ALC**

Fuente: Cálculos propios basados en datos obtenidos de fdimarkets.com.

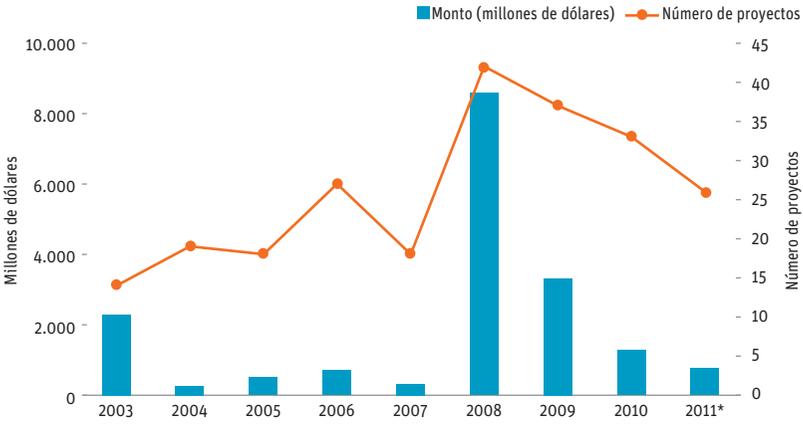
Nota: El gasto de capital incluye los montos anunciados de IED y estimaciones de *Financial Times*.

\* Los datos correspondientes a 2011 solo cubren hasta agosto de ese año.

En el gráfico 2 se presenta el creciente número de proyectos e inversiones de capital de Asia y el Pacífico en ALC. El número de proyectos creció a una tasa media anual del 8% entre 2003 y 2010, y el gasto estimado de capital aumentó en un 18%. Las inversiones de Asia y el Pacífico se incrementaron de US\$12.600 millones en 2003 a un nivel máximo de US\$19.000 millones en 2008, cuando la crisis financiera mundial redujo el ritmo de inversión. Los principales inversionistas de Asia en ALC son empresas multinacionales bien establecidas, como Toyota y Honda en el sector de manufactura de vehículos, y LG y Samsung en el de artículos electrónicos. Desde 2005, nuevas empresas multinacionales chinas, como Huawei Technologies, se han venido transformando en los principales inversionistas asiáticos en el mercado de América Latina.

La inversión de ALC en Asia es menor, aunque ha venido aumentando desde 2003 (gráfico 3). El número total de proyectos creció a un ritmo promedio anual del 23%, y pasó de 14 proyectos en 2003 a 33 proyectos en 2010. La inversión de capital estimada alcanzó un nivel máximo de US\$8.000 millones en 2008, pero se redujo durante la crisis financiera mundial y aún no se ha recuperado. El fuerte repunte de las inversiones de capital en 2008 se debió principalmente a las cuantiosas inversiones en los sectores metalúrgico, de carbón, petróleo y gas, y recursos

**Gráfico 3 • Proyectos de inversión de ALC en Asia y el Pacífico**



Fuente: Cálculos propios basados en datos de fdimarkets.com.

Nota: El gasto de capital incluye los montos anunciados de IED y estimaciones del *Financial Times*.

\* Los datos correspondientes a 2011 solo cubren hasta agosto de ese año.

energéticos. De acuerdo con la base de datos fdimarkets del *Financial Times*, por ejemplo, Gerdau, la empresa siderúrgica brasileña, anunció la expansión de su unidad metalúrgica en Tadipatri, India, en 2008 con una inversión total por valor de US\$302 millones. Igualmente, Petrobras, la empresa del petróleo de Brasil, está modernizando una refinería en Okinawa, Japón, a fin de procesar crudo brasileño, con una inversión total de US\$976 millones. En Tailandia y Vietnam se están implementando proyectos similares en las áreas de carbón, petróleo y gas natural, y energía renovable.

¿Qué importancia revisten estas inversiones interregionales en relación con los flujos totales de inversión? En el cuadro 1 se indica el porcentaje de proyectos en ambas regiones en relación con los proyectos de IED dentro y fuera de la región. Los proyectos asiáticos de inversión en ALC constituyen el 4% de sus inversiones mundiales en el exterior, aunque representan una parte importante (10,9%) de la inversión total en ALC. Las inversiones de ALC en Asia y el Pacífico, por otro lado, siguen siendo minúsculas (0,6% de la inversión total en esa región), lo cual no es sorprendente dado que Asia, y en particular la República Popular China, han atraído un gran volumen de la IED mundial. En cambio, es significativa la participación de Asia en los proyectos de inversión latinoamericanos fuera de ALC, la cual alcanza un 11,7%.

**Cuadro 1 • Distribución regional de los proyectos de inversión (porcentaje)**

De/a	Número de proyectos mundiales de inversión en el exterior	Proporción porcentual con todos los proyectos de inversión en el exterior		Número de proyectos mundiales de inversión interna	Proporción porcentual con todos los proyectos de inversión interna	
		Asia y el Pacífico	ALC		Asia y el Pacífico	ALC
<b>Asia y el Pacífico</b>	21.601	54,17	4,42	37,548	31,16	10,92
<b>ALC</b>	2.055	11,73	49,93	8,748	0,64	11,73

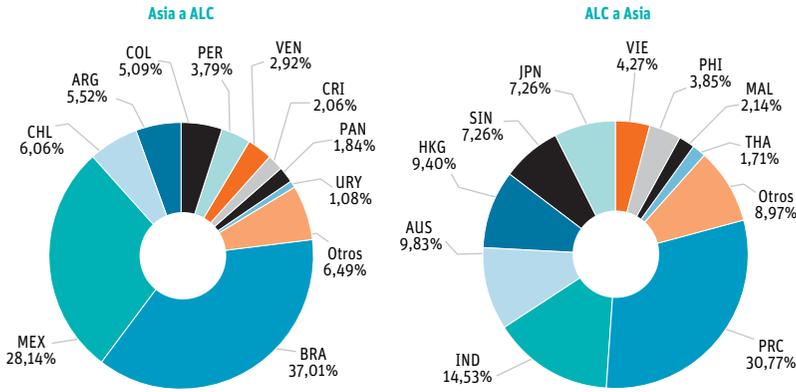
Fuente: Cálculos del autor basados en datos de fdimarkets.com (enero de 2003-noviembre de 2011).

En el cuadro 1 se observa también que, a pesar del ampliamente publicitado incremento de la globalización, muchos de los proyectos transnacionales de inversión siguen teniendo carácter “regional”: el 54% de las inversiones externas de las empresas de Asia y el Pacífico siguen haciéndose dentro de la región, en tanto que en ALC el porcentaje es del 49,9%. No obstante, a pesar del carácter regional de las inversiones en ambas regiones, estas no dominan las afluencias totales de inversión en la región. Por ejemplo, en América Latina, Europa Occidental y América del Norte representan, en total, más de las dos terceras partes de las inversiones totales (comparadas con un nivel de inversión intrarregional de ALC equivalente al 11,7% de las inversiones totales internas en la región). Del mismo modo, en Asia y el Pacífico, más del 60% de los proyectos totales proviene de estas dos regiones dominantes,<sup>7</sup> mientras que la inversión intrarregional de Asia y el Pacífico constituye otra tercera parte (31%) de todos los proyectos de inversión.

**País de destino y principales inversionistas.** ¿Qué economías reciben y efectúan inversiones de tipo totalmente nuevo? En ambas regiones el destino geográfico de las inversiones está fuertemente concentrado. En ALC, Brasil y México reciben la mayor parte de las inversiones asiáticas, mientras que en Asia, la República Popular China e India son los principales destinatarios de la inversión

<sup>7</sup> Cabe señalar también que las inversiones de América del Norte y Europa Occidental no tienen el mismo carácter “regional”. Las inversiones intrarregionales de América del Norte solo comprenden el 31% del total de sus inversiones en el exterior, y las de Europa Occidental abarcan el 28%.

**Gráfico 4 • País de destino de los proyectos de inversión**

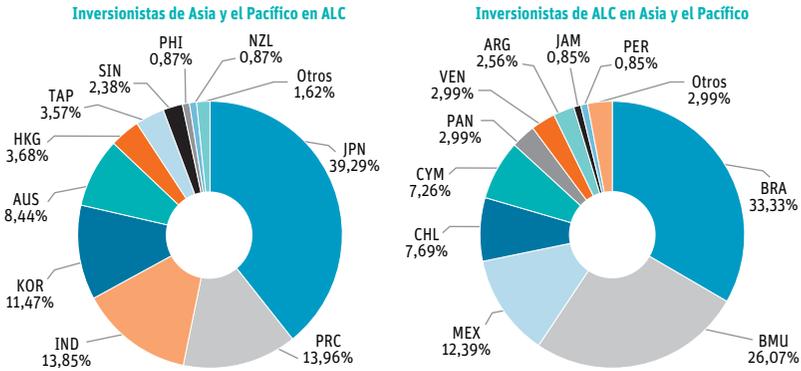


Fuente: Cálculos propios basados en datos de fdimarkets.com (enero de 2003–agosto de 2011).

proveniente de ALC. El gráfico 4 indica que Brasil y México reciben en conjunto más del 50% de las 924 inversiones de Asia y el Pacífico (38% y 28%, respectivamente). Chile, Argentina y Colombia reciben, cada uno, el 6% de los proyectos, en tanto que el resto de los proyectos está repartido en pequeños números a través de la región. Por otro lado, de las 234 inversiones de ALC en Asia y el Pacífico, el 31% tiene lugar en la República Popular China, el 15% en India, el 10% en Australia y el 9% en Hong Kong, China. Por su parte Singapur y Japón reciben cada uno el 7% de la inversión total de ALC en Asia y el Pacífico. Un efecto en materia de política que puede recogerse de esta concentración de inversiones es la necesidad de aumentar la conciencia sobre las distintas economías de ambas regiones de modo que los inversionistas dejen de identificar a Asia con la República Popular China e India, o a América Latina con Brasil y México.

En el gráfico 5 se muestran las economías más dinámicas en el área de inversión interregional. En dicho gráfico se puede apreciar que Japón (39%), la República Popular China e India (14% cada uno), y la República de Corea (11%), en conjunto, representan más de las tres cuartas partes de los proyectos de inversión en ALC, mientras que Brasil, México y Chile, en conjunto, representan el 53% de la inversión total de ALC en Asia. Cabe señalar que Bermuda y las Islas Caimán, que son centros financieros extraterritoriales (CFE), representan más de la tercera parte de los proyectos de inversión de Asia. Este gran volumen de inversión de los CFE distorsiona los flujos de inversión interregional porque no es posible saber si estas inversiones

**Gráfico 5 • Inversionistas interregionales**



Fuente: Cálculos propios basados en datos de fdimarkets.com (enero de 2003-agosto de 2011).

proviene de Asia. Por ejemplo, es bien sabido que un gran porcentaje de los flujos de IED de la República Popular China comprende, de hecho, inversiones chinas “de ida y vuelta” encauzadas por vía de los CFE para aprovechar los incentivos tributarios para la IED. En 2010 la inversión china en CFE (especialmente en las Islas Caimán y las Islas Vírgenes Británicas) constituyó el 13% de su IED en el exterior, mientras que el 1% se destinó al resto de ALC (no a CFE). Es posible que una parte considerable de esta inversión vuelva a la República Popular China como IED de ALC.

**Inversiones por sector.** ¿Qué tipo de empresas invierten en estas dos regiones? Los inversionistas de ALC en Asia y el Pacífico provienen principalmente del sector de servicios. Las empresas del sector financiero representan casi la cuarta parte de los proyectos en Asia; el *software* y los servicios de tecnología de la información (TI) ocupan el segundo lugar, con un 11%, y los servicios para empresas tienen el 9% de los proyectos. Las empresas asiáticas que invierten en ALC están distribuidas en varios sectores, de entre los cuales destaca el metalúrgico, que representa el 12% de los proyectos, seguido por las manufacturas de equipo original (MEO) para automóviles (10%), los artículos electrónicos de consumo (8%), y el *software* y los servicios de TI (7%). Si bien se han registrado algunas inversiones latinoamericanas en manufacturas en Asia, estas parecen ser la excepción, más que la norma. En el recuadro 1 se presentan algunos ejemplos de inversiones latinoamericanas en el mercado asiático.

## Recuadro 1 • La búsqueda de mercados en ALC<sup>a</sup>

### Alimentos Marfrig S.A., Brasil

En abril de 2011, Marfrig de Brasil, el segundo productor más importante de carne de ganado vacuno en América Latina, anunció que formaría dos nuevas empresas colectivas en la República Popular China a través de su filial Keystone Foods. La inversión, estimada en US\$309 millones, tiene por finalidad situar estratégicamente a la empresa para satisfacer la creciente demanda de alimentos en la República Popular China mediante operaciones verticales que van desde el procesamiento hasta la distribución.

La primera empresa colectiva es China National Cereals, Oils and Foodstuffs Corporation (COFCO)<sup>b</sup>/Keystone Foods Supply Chain (China) Investment Company. Esta operación combinará los conocimientos del mercado nacional que posee COFCO con la experiencia de Marfrig y Keystone Foods en el área de la distribución de alimentos y la expansión de mercados internacionales. Marfrig se transformó en uno de los principales proveedores de MacDonald's, Campbell's, Subway, ConAgra, Yum Brands y Chipotle cuando adquirió Keystone Foods en 2010. Las operaciones conjuntas de COFCO y Keystone están orientadas a estudiar las oportunidades comerciales en materia de logística y servicios de distribución de alimentos en la República Popular China y comprenden la construcción de seis centros de distribución, flotas de transporte y plataformas de apoyo de TI en ciudades estratégicas, incluidas Beijing y Shenzhen.

La segunda empresa colectiva es Keystone-Chinwhiz Poultry. Esta última es una empresa privada situada en Weifang, en la provincia de Shandong, y sus actividades se concentran en la producción de forraje, y la producción y el faenamiento de pollos. La empresa colectiva comprende una integración vertical en la cadena de abastecimiento de alimentos, en que Chinwhiz proveerá inicialmente el 50% de las materias primas para las unidades de procesamiento de Keystone en el país.

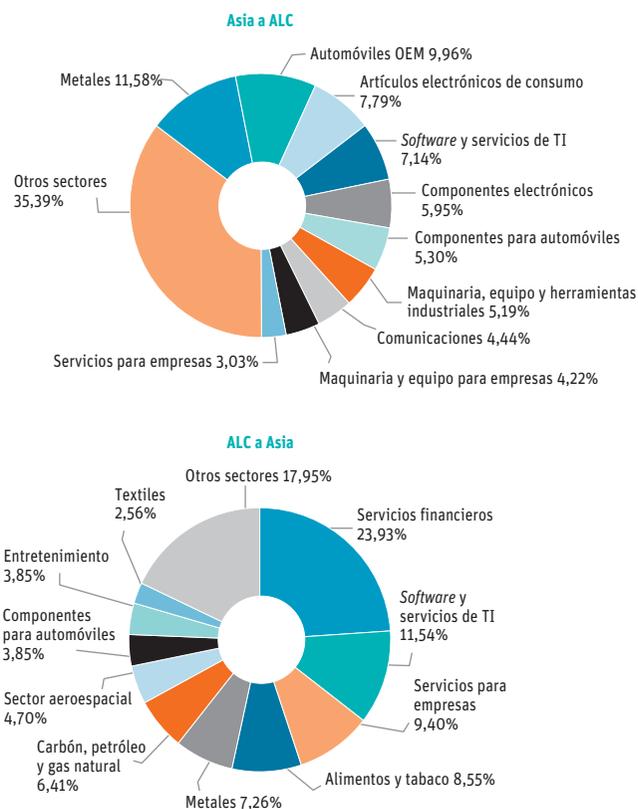
### Industrias Metalúrgicas Pescarmona SAIC (IMPSA), Argentina

En abril de 2010, IMPSA, una empresa de generación de energía argentina, anunció que invertiría US\$3.000 millones en la construcción de una central eólica de 1.000 MW en Vietnam. El proyecto se emprendería conjuntamente con Petro Viet Nam Power y conllevaría además la construcción de una planta de turbinas de viento para manufacturar generadores eólicos.

Además de producir energía eólica, la empresa se ha propuesto invertir en el sector de energía hidroeléctrica de Vietnam. A través de sus inversiones en ese país, la empresa espera situarse en una posición que le permita aprovechar el crecimiento del sector de la energía renovable, e indudablemente estima que su futuro está en Asia.

<sup>a</sup> Datos reunidos de diversas fuentes de prensa y sitios Web de las empresas.

<sup>b</sup> COFCO es el principal productor de alimentos de la República Popular China y uno de los principales comerciantes mundiales de grano, aceite y alimentos.

**Gráfico 6 • Inversiones por sector**

Fuente: Cálculos propios basados en datos de fdimarkets.com (enero de 2003–agosto de 2011).

**Inversiones en el sector de manufacturas.** Si bien el sector de recursos naturales sigue siendo un fuerte foco de atracción para la inversión en América Latina, han surgido algunas inquietudes con respecto a una dependencia excesiva en el mismo. La diversificación parece ser un objetivo bien definido de América Latina para superar su vulnerabilidad frente a los ciclos de bonanza y desaceleración que produce la dependencia del comercio y la inversión en el sector de materias primas. Algunos especialistas han propuesto también estrategias para América Latina y Asia que trascienden una relación económica puramente basada en la complementariedad de recursos o el comercio “interindustrial”, y estarían centradas, en cambio, en un comercio “intra-industrial” (Kawai y Zhai, 2009). Una forma de lograr esto es aumentar la

inversión transregional en el sector de manufacturas, puesto que el comercio intraindustrial generalmente tiene lugar en ese sector.

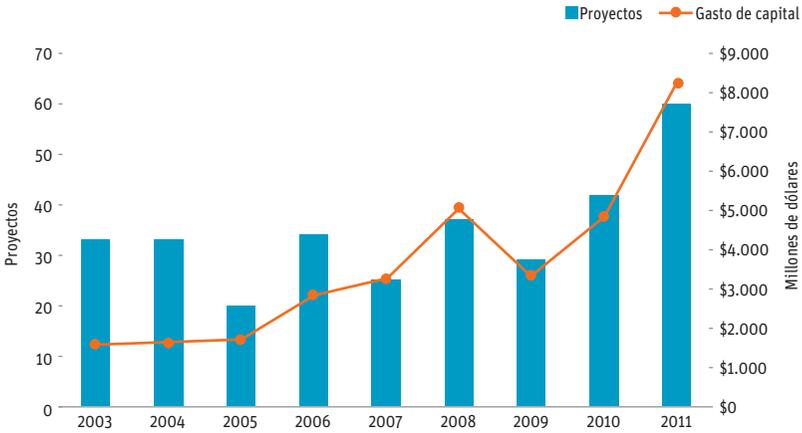
Un análisis de las inversiones asiáticas en ALC en sectores de manufactura que buscan mejorar la eficiencia o encontrar nuevos mercados<sup>8</sup> indica que existe una creciente red de producción en ALC. Esto se debe a que es probable que estas inversiones en el sector de manufacturas requieran partes y componentes que se obtendrán de proveedores nacionales, en caso de haberlos, o que se importarán desde sus propias redes de proveedores en Asia. La información disponible parece indicar que las grandes empresas multinacionales, como Samsung, podrían persuadir a sus proveedores coreanos para que inviertan junto con ellas en ALC. De este modo, es posible también satisfacer el requisito de alto contenido nacional en las economías anfitrionas pues se manufacturan más partes y componentes en el país, incluso si ciertos componentes fundamentales, sobre todo los que requieren tecnología “inteligente”, siguen manufacturándose en las economías de origen. Si algunos componentes se manufacturasen en ALC y otros en Asia, las inversiones asiáticas facilitarían la incorporación de ALC a la cadena mundial de valor.

En el gráfico 7 se observa que el gasto de capital en sectores seleccionados, sobre todo los de manufacturas, aumentó continuamente durante la crisis financiera mundial en 2008. Seguidamente, tras reducirse en 2009, volvió a incrementarse hasta alcanzar un nivel de casi US\$9.000 millones en 2011. En general el número de proyectos sigue la misma trayectoria de aumento.

Las principales fuentes de inversión en el sector de manufacturas son las “habituales”. Los proyectos financiados por Japón predominan en varios sectores, especialmente los de manufacturas de equipo original y componentes para automóviles, productos electrónicos de consumo, manufacturas de equipo original para transporte no automotriz, motores y turbinas (gráfico 8). La República de Corea tiene una presencia relativamente más sólida en los sectores de productos electrónicos de consumo y automotrices, en tanto que Taipei, China tiene una fuerte presencia en los de artículos

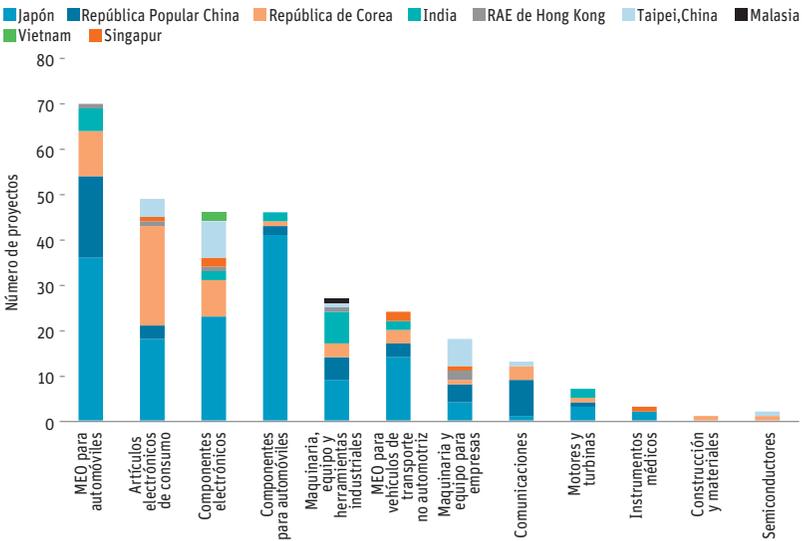
.....  
<sup>8</sup> Estas incluyen: MOE para automóviles; artículos electrónicos de consumo; componentes electrónicos; componentes para automóviles; maquinaria, equipo y herramientas industriales; MOE para vehículos de transporte no automotriz; maquinaria y equipo para empresas; comunicaciones; motores y turbinas; construcción y materiales; instrumentos médicos y semiconductores.

**Gráfico 7 • Inversiones de Asia y el Pacífico en el sector de manufacturas**



Fuente: Cálculos propios basados en datos de fdimarkets.com (enero de 2003–diciembre de 2011).

**Gráfico 8 • Inversionistas de Asia y el Pacífico en sectores seleccionados de manufacturas**



Fuente: Cálculos propios basados en la base de datos de fdimarkets.com (enero de 2003–diciembre de 2011).

electrónicos y maquinaria para empresas. La República Popular China ha efectuado importantes inversiones en los sectores de MEO para automóviles, comunicaciones y maquinaria para empresas. La mayoría de las inversiones

en el sector de manufacturas se destina a México y Brasil, los mercados nacionales más grandes.

En el recuadro 2 se examina una estrategia de inversión empresarial que comprende el reforzamiento de los eslabonamientos hacia atrás y hacia

## **Recuadro 2 • Inserción en la cadena de valor mediante la IED de Asia y el Pacífico<sup>a</sup>**

### **Estrategia de integración descendente: la Companhia Coreano-Brasileira de Pelotização (Kobrasco)**

Kobrasco es una asociación de empresas en participación entre Posco (República de Corea) y Vale, su contraparte brasileña. Posco es uno de los productores de acero más rentables de Asia y el tercer productor mundial. Vale es la principal empresa minera de Brasil y el primer productor mundial de gránulos de hierro, principal materia prima para la producción de acero. Desde 1998, Kobrasco ha administrado una planta de producción de gránulos de hierro con capacidad para producir cuatro millones de toneladas al año.

En el caso de Posco, la eficiencia y la necesidad de asegurar el abastecimiento de materias primas fueron el principal factor que motivó la asociación. El grupo coreano necesitaba una planta de producción de gránulos de hierro de alta calidad y bajo costo para estimular su producción de acero y hierro. Para Vale, la asociación fue una oportunidad de aumentar su participación en los mercados asiáticos y asegurar un cliente importante para sus productos.

### **Estrategia de integración ascendente: la línea continua de galvanización de Posco, Altamira, México**

En 2009 Posco abrió una línea continua de galvanización en una nueva planta en Altamira, México. Posco México produce y vende una línea de productos metalúrgicos, orientados principalmente al sector automotriz, que incluye productos de acero laminado en frío para paneles de automóviles, acero galvanizado por inmersión en caliente para la construcción y la fabricación de partes para automóviles, y planchas de acero galvanizado, especialmente para la producción de partes para automóviles.

Posco México se creó para fortalecer los vínculos con sus clientes, entre los cuales se encuentran varias empresas manufactureras de automóviles en México y Estados Unidos. Su papel en la cadena de producción de acero es el último eslabón del proceso de acería. La fabricación de productos de acero semiprocesados (en las etapas iniciales de la cadena de valor del acero) se sigue realizando en la República de Corea.

<sup>a</sup> Análisis resumidos basados en estudios de Kwak (2011b).

adelante. Kobrasco, una empresa conjunta de Posco (República de Corea) y Vale (Brasil), es la estrategia de Posco para reforzar los eslabonamientos hacia atrás. Por medio de esta operación conjunta, Posco puede proveer materias primas (mineral de hierro) a través de Vale, que Kobrasco transforma en gránulos de hierro. Seguidamente, estos gránulos, que son esenciales para producir acero, se exportan a la República de Corea para su procesamiento. Por su parte, Posco México es una estrategia de integración hacia adelante en la cual las etapas finales de la cadena de valor de la producción de acero tienen lugar en México, incluida la comercialización a los principales clientes, que son empresas manufactureras de vehículos en ese país.

### Datos sobre fusiones y adquisiciones

Si bien el número de fusiones y adquisiciones interregionales entre empresas de Asia y el Pacífico y ALC está aumentando (al igual que las inversiones de tipo totalmente nuevo), este número sigue siendo insignificante en relación con el valor total de las fusiones y adquisiciones mundiales. En el cuadro 2 se observa que, de 152 transacciones de gran magnitud,<sup>9</sup> en solo seis participan empresas de Asia y el Pacífico y ALC. El valor de estas “megatransacciones” entre ambas regiones asciende a US\$20.000 millones, lo cual equivale al 5% del valor de las fusiones y adquisiciones mundiales registradas en 2010. En todas estas transacciones, una empresa de ALC fue adquirida por una empresa con base en la región de Asia y el Pacífico. Las empresas adquiridas pertenecen a los siguientes sectores: petróleo crudo; petróleo y gas natural; minerales; y distribución de energía y suministro de electricidad. Comparado con el número de transacciones efectuadas en 2005 (señaladas entre paréntesis), el número de “megatransacciones” en 2010 parece indicar que las empresas de ambas regiones están adquiriendo cada vez más confianza en las actividades transfronterizas de fusión y adquisición.

Comparado con las fusiones y adquisiciones interregionales, el número de transacciones intrarregionales, es decir, aquellas en que tanto la empresa adquirente como la adquirida están situadas en la misma región, es mayor. Se efectuaron 14 transacciones dentro de Asia y el Pacífico y seis dentro de

.....  
<sup>9</sup> La información se basa en datos de la UNCTAD sobre fusiones y adquisiciones transfronterizas en 2010 por un valor superior a US\$1.000 millones.

**Cuadro 2 • Acuerdos de fusión y adquisición finalizados en 2010, con valores superiores a US\$1.000 millones**

Socios geográficos	Número de compañías (cantidad en 2005)	Total de transacciones (en miles de millones de dólares)	Porcentaje del monto total	Sectores de las compañías adquiridas
<b>Interregional, Asia y el Pacífico y ALC</b>	6 (0)	20,2	5,04	Petróleo crudo y gas; minerales; distribución de energía; electricidad
<b>Intrarregional, Asia y el Pacífico</b>	14 (5)	30,5	7,61	Partes para automóviles; petróleo crudo y gas; minería; hospitales; servicios inmobiliarios
<b>Intrarregional, ALC</b>	6 (2)	11,7	2,92	Comunicaciones; servicios de transporte; bancos; acero; agricultura (azúcar)
<b>Comprador de Asia y el Pacífico o ALC</b>	23 (9)	69,4	17,32	Fábricas de aceite de soya; petróleo crudo y gas; seguros; comercio minorista
				Productos químicos (fertilizantes)
				Comunicaciones; servicios eléctricos; minerales (oro, acero); manufacturas; servicios de televisión por cable y regulares; sistemas integrados de computación; petróleo crudo y gas; farmacéuticos; servicios de seguridad; servicios eléctricos; automóviles y vehículos motorizados; cosméticos; cemento; frigoríficos; seguros de vida
<b>Total</b>	49	131,8	32,88	

Fuente: Cálculos propios basados en cuadros del apéndice de UNCTAD (2011).

ALC. Estas transacciones constituyen, respectivamente, el 7,6% y el 2,9% del valor mundial total de las fusiones y adquisiciones. Los sectores de las empresas adquiridas también son más diversos, e incluyen servicios y manufacturas, además de recursos naturales.

Se han efectuado numerosas “mega” adquisiciones y fusiones en las que el comprador es una empresa de ALC o de Asia y el Pacífico, aunque las empresas

adquiridas no estén situadas en ninguna de estas regiones. Todas estas transacciones, con excepción de tres, son adquisiciones efectuadas en países desarrollados e incluyen algunas de las transacciones de mayor valor. Por ejemplo, 13 de las 23 transacciones en esta categoría son adquisiciones de empresas de propiedad estadounidense en economías de Asia y el Pacífico o ALC.

Este panorama es reflejo de la configuración global de IED de estas dos regiones en el exterior. En otras palabras, mientras que sus IED en el exterior han aumentado desde 2000, las mismas se han orientado principalmente a economías desarrolladas. Esto se debe, entre otras cosas, a que las nuevas sociedades transnacionales de las economías emergentes necesitan adquirir inmediatamente un espacio regional e internacional para poder competir con éxito en los mercados mundiales. Las nuevas sociedades transnacionales se concentran en marcas reconocidas que ya cuentan con redes mundiales de comercialización o activos estratégicos, como redes de distribución, propiedad intelectual o tecnología en el área de ingeniería. En general, estos son atributos de empresas basadas en economías desarrolladas.

### Resumen: ventajas de localidad e inversiones

En el cuadro 3 se describe resumidamente la estructura de las inversiones asiáticas en ALC, para lo cual se muestran los sectores con el mayor número de proyectos y el mayor gasto de capital en los distintos países. También se indican las preferencias de los inversionistas asiáticos, que se basan en las ventajas de localidad de cada país. Los principales sectores en Brasil son el metalúrgico, la maquinaria industrial, las MEO para automóviles, y el *software* y los servicios de TI. Las inversiones asiáticas en ese país se diversifican de tal modo que otros sectores distintos de estos cuatro sectores principales comprenden un mayor número de proyectos asiáticos que los principales sectores en otros países. Estas inversiones demuestran claramente que Brasil tiene ventajas en recursos y un voluminoso mercado nacional que resultan atractivos para aquellos inversionistas interesados en adquirir recursos y mercados.

En México, los principales sectores son los de MEO para automóviles, artículos electrónicos de consumo, y componentes electrónicos. También en este caso estas inversiones reflejan la posición que México ocupa como plataforma para la exportación a Estados Unidos. Muchas de las inversiones efectuadas en México tienen por finalidad maximizar la eficiencia, sacando provecho del

**Cuadro 3 • Principales destinatarios sectoriales de la IED de Asia y el Pacífico en ALC**

País de destino	Principales sectores destinatarios de proyectos totalmente nuevos	Principales sectores destinatarios de capital <sup>a</sup>
Brasil	Metales; maquinaria industrial y equipo; MEO para automóviles; <i>software</i> y servicios de TI	Metales; MEO para automóviles; alimentos y tabaco
México	Artículos electrónicos de consumo; MEO para automóviles; componentes electrónicos; metales	Carbón, petróleo y gas natural; MEO para automóviles; artículos electrónicos de consumo
Chile	Metales; <i>software</i> y TI; maquinaria y equipo para empresas	Metales
Argentina	MEO para automóviles; metales; alimentos y tabaco; transporte no automotriz y equipo; componentes electrónicos	Alimentos y tabaco; MEO para automóviles
Colombia	MEO para automóviles; <i>software</i> y TI; comunicaciones	Carbón, petróleo y gas natural
Perú	Metales; carbón, petróleo y gas natural; comunicaciones; maquinaria y equipo para empresas	Metales
Venezuela	MEO para automóviles; metales; comunicaciones; carbón, petróleo y gas natural	Productos químicos; carbón, petróleo y gas natural
Costa Rica	Caucho; artículos electrónicos de consumo; servicios para empresas	Carbón, petróleo y gas natural
Nicaragua	Textiles y ropa	Textiles y ropa
Ecuador	Carbón, petróleo y gas natural	Carbón, petróleo y gas natural; bodegaje y almacenaje
Guatemala	Textiles; servicios para empresas	Servicios para empresas

Fuente: Cálculos propios basados en datos de fdimarkets.com.

<sup>a</sup> Basado exclusivamente en el gasto de capital declarado; excluye estimaciones del *Financial Times*. Puesto que muchas empresas no dan a conocer sus inversiones financieras, en el caso de los principales sectores los datos sobre gasto de capital deben usarse con cautela.

costo relativamente bajo de la mano de obra y del acceso con bajo arancel al mercado estadounidense. En el caso de Chile, el principal atractivo lo constituye el sector metalúrgico, junto con algunos sectores de servicios. Costa Rica cuenta con mano de obra competente de bajo costo, y por tanto, atrae a empresas extranjeras de servicios empresariales. Por su parte, en Nicaragua y Guatemala el bajo costo de la mano de obra, además de la proximidad al mercado estadounidense, ayuda a atraer inversiones en manufacturas de ropa y textiles.

En general, las ventajas de localidad contribuyen a atraer ciertos tipos específicos de inversión. América del Sur y las subregiones andinas atraen inversiones en los sectores de minería y petróleo. Centroamérica, debido a la mano de obra barata, y a la proximidad y al acceso preferencial al mercado estadounidense, atrae inversiones en el sector de ropa y, más recientemente, el de servicios para empresas. Brasil y México, que tienen mercados nacionales relativamente grandes, atraen inversiones de empresas interesadas en el acceso al mercado, por ejemplo en los sectores automotriz y de artículos de consumo electrónicos.

La modalidad de inversión de Asia y el Pacífico en ALC indica ciertas motivaciones para la inversión. Por ejemplo, la República Popular China tiene objetivos muy específicos de acceso a los recursos naturales, lo cual explica sus enormes inversiones en el sector metalúrgico. La República de Corea y Japón están usando sus ventajas competitivas en los sectores automotriz y de artículos de consumo electrónicos, y desearían explotar los mercados nacionales y regionales. El punto fuerte de India lo conforman los servicios, y por tanto sus inversiones más importantes se destinan al *software* y a la TI (véase el cuadro 4).

Por su parte, es indudable que los inversionistas de ALC en Asia buscan el acceso a los mercados de la región. La mayoría de las inversiones se realizan en el mercado de consumo de más rápido crecimiento, la República Popular China, y en áreas orientadas al consumo como el sector de alimentos y los servicios financieros (cuadro 5). Brasil, México y Chile son los principales inversionistas de ALC en Asia y el Pacífico. Es interesante destacar que entre los principales inversionistas de ALC en Asia se incluyen Bermuda y las Islas Caimán, que invierten intensamente en los sectores de servicios financieros y de servicios (*software* y otros servicios para empresas) (véase el cuadro 6), pero como se señaló anteriormente, algunas de estas inversiones pueden originarse en Asia, especialmente en la República Popular China, a través de los centros financieros extraterritoriales (CFE) a fin de aprovechar los incentivos tributarios para la IED ofrecidos en esos países.

## Políticas para promover la inversión interregional

En este capítulo y en el anterior se ha puesto de relieve la fuerte complementariedad que existe entre las estructuras económicas de Asia y ALC como

**Cuadro 4 • Principales sectores de interés para los inversionistas de Asia y el Pacífico**

País de origen	Sectores de mayor interés para los inversionistas de Asia (por cantidad de proyectos)	Sectores de mayor interés para los inversionistas de Asia (por gasto de capital) <sup>a</sup>
Japón	MEO para automóviles; componentes para automóviles; artículos de consumo electrónicos; componentes electrónicos	Metales, MEO para automóviles
República Popular China	Metales; MEO para automóviles; comunicaciones; maquinaria y equipo industrial	Metales; carbón, petróleo y gas natural; alimentos y tabaco
República de Corea	Artículos electrónicos de consumo; MEO para automóviles; componentes electrónicos; metales	Metales; artículos electrónicos de consumo
India	<i>Software</i> y servicios de TI; servicios para empresas; productos farmacéuticos	Carbón, petróleo y gas natural; metales; MEO para automóviles
RAE de Hong Kong, China	Transporte; bodegaje y almacenaje	Transporte; bodegaje y almacenaje

Fuente: Cálculos propios basados en datos de fdimarkets.com.

<sup>a</sup> Basado exclusivamente en el gasto de capital declarado. Puesto que muchas empresas no dan a conocer sus inversiones financieras, en el caso de los principales sectores los datos sobre gasto de capital deben usarse con cautela.

**Cuadro 5 • Principales sectores destinatarios de IED de ALC en Asia y el Pacífico**

Destino	Principales sectores destinatarios (según el número de proyectos)
República Popular China	Alimentos y tabaco; servicios financieros; <i>software</i> y servicios de TI
India	Servicios para empresas; entretenimiento; <i>software</i> y TI
RAE de Hong Kong, China	Servicios financieros; servicios para empresas
Japón	Servicios financieros

**Cuadro 6 • Sectores de mayor interés para ALC**

Fuente	Sectores de mayor interés para los inversionistas de ALC (según el número de proyectos)
Brasil	Servicios financieros; metales; alimentos y tabaco; componentes para automóviles
México	Entretenimiento; alimentos y tabaco; componentes para automóviles
Chile	Servicios financieros; transporte
<b>CFE en ALC</b>	
Islas Caimán	Servicios financieros; servicios para empresas; carbón, petróleo y gas natural
Bermuda	Servicios para empresas; servicios financieros; <i>software</i> y TI

fundamento para mejorar la futura cooperación en materia de comercio e inversión. Sin embargo, las relaciones entre ambas regiones no solo se pueden reforzar en base al comercio entre sectores económicos, sino también mediante un comercio más dinámico dentro de esos sectores. Un incremento de la inversión interregional en los sectores de manufacturas e infraestructura puede ayudar a acelerar este proceso, y la adopción de políticas que alienten una integración económica profunda, en particular una liberalización de los regímenes de IED y una mejora de los sistemas normativos, puede contribuir a estimular los flujos de inversión entre ambas regiones.

**Liberalización de los regímenes de IED.** En gran medida, la liberalización de los regímenes de IED tiene lugar unilateralmente, en general como parte de una estrategia de desarrollo global. No obstante, en algunos casos puede producirse mediante los convenios internacionales que generalmente se incluyen en los nuevos TLC (véase el capítulo 2). En el caso de Asia y América Latina,<sup>10</sup> todos los TLC entre ambas regiones, con la excepción de tres, contienen un capítulo especial sobre inversión extranjera, generalmente basado en el enfoque del NAFTA. En otras palabras, estos acuerdos cubren tanto la IED como la inversión de cartera, usan una lista de compromisos de liberalización<sup>11</sup> y contienen medidas de protección, incluida la resolución de disputas entre los inversionistas y el Estado. Los que no poseen un capítulo sobre inversión son: República Popular China–Costa Rica; República Popular China–Perú; y el Acuerdo Transpacífico (P4). Sin embargo, dichos países incluyen la IED en el sector de servicios en la sección sobre “presencia comercial” o la Modalidad 3 en el capítulo sobre servicios (Molinuevo y Pasadilla, de próxima publicación).<sup>12</sup>

Un análisis de los compromisos de la Modalidad 3 en los TLC entre Asia y el Pacífico y América Latina indica que un buen porcentaje de los

.....  
<sup>10</sup> Cabe señalar que Brasil no ha firmado TLC con economías asiáticas.

<sup>11</sup> Es decir, todos los sectores están abiertos a la IED con excepción de los incluidos en la lista de compromisos con restricciones estipuladas.

<sup>12</sup> Por ejemplo, en los acuerdos del sector de servicios, las partes en el TLC que utilizan el enfoque del AGCS señalan los sectores en los que desearían adoptar compromisos de liberalización, por tipo de suministro del servicio. Los compromisos que adoptan en el marco de la Modalidad 3 (presencia comercial) de oferta de servicios son similares a los de liberalización de inversiones en el sector de servicios, siempre y cuando las restricciones incluidas en la lista de compromisos, si las hay, sean suficientemente liberales.

compromisos sectoriales son bastante liberales, es decir, no contienen restricciones para la presencia comercial. En el gráfico 9 se muestra que esta proporción de los compromisos de países de América Latina excede de hecho a los que tienen restricciones parciales o totales. En cambio, los compromisos de las economías asiáticas en varios TLC entre ambas regiones parecen ser relativamente menos liberales, a juzgar por el menor porcentaje de sectores con compromisos de la Modalidad 3 de plena liberalización (presencia comercial) en comparación con los de ALC. Puesto que los compromisos internacionales proveen cierta confianza a los inversionistas en el sentido de que los gobiernos no darán marcha atrás en las políticas que emplean para atraer inversiones, los gobiernos de ambas regiones deben estudiar la posibilidad de comprometerse a liberalizar un mayor número de sectores en sus TLC, a fin de atraer inversiones desde ambas regiones.

Sin embargo, deberá tenerse en cuenta que para atraer IED no basta con abrir determinados sectores a la inversión. Esta liberalización de la inversión debe ir de la mano de políticas relacionadas con la calidad administrativa, el respaldo de infraestructura y otras políticas normativas que se examinarán más adelante.

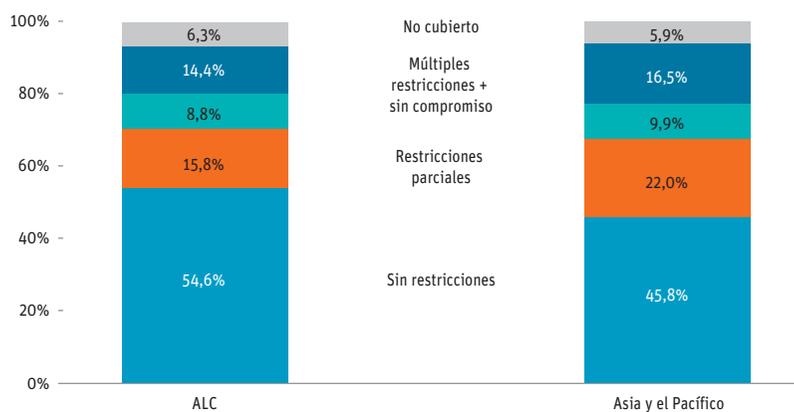
### ***Política normativa, protección de inversionistas y tratados bilaterales de inversión***

La fragmentación de la producción que en general ha caracterizado el comercio mundial ha puesto la atención en otras fuentes de competitividad que anteriormente no se habían tomado en cuenta en el marco de las teorías tradicionales sobre comercio internacional (Ando, Arndt y Kimura, 2006). En particular, el costo de los vínculos entre servicios y bloques de producción ha pasado a ser un importante factor de las decisiones sobre localización en muchas empresas multinacionales. Si los costos del vínculo con los servicios son altos, ya sea debido a la falta de buena infraestructura o de buena gestión, los beneficios de situarse bien podrían ser insignificantes. Por ejemplo, muchas empresas que realizan inversiones de tipo totalmente nuevo declaran que su elección de Singapur se vio influida por sus excelentes servicios logísticos y de infraestructura.<sup>13</sup> Por su parte, ALC y otras partes de Asia no logran atraer más inversión debido a la insuficiencia de infraestructura, incluida la falta de servicios e instalaciones portuarias adecuadas, así como

.....

<sup>13</sup> Véase la base de datos [fdimarkets.com](http://fdimarkets.com) del *Financial Times*.

**Gráfico 9 • Compromisos de la modalidad 3 (presencia comercial) en los TLC entre Asia y el Pacífico y ALC**



Fuente: Molinuevo y Pasadilla (de próxima publicación).

también a la complejidad de sus estructuras normativas, por ejemplo en el área aduanera.<sup>14</sup>

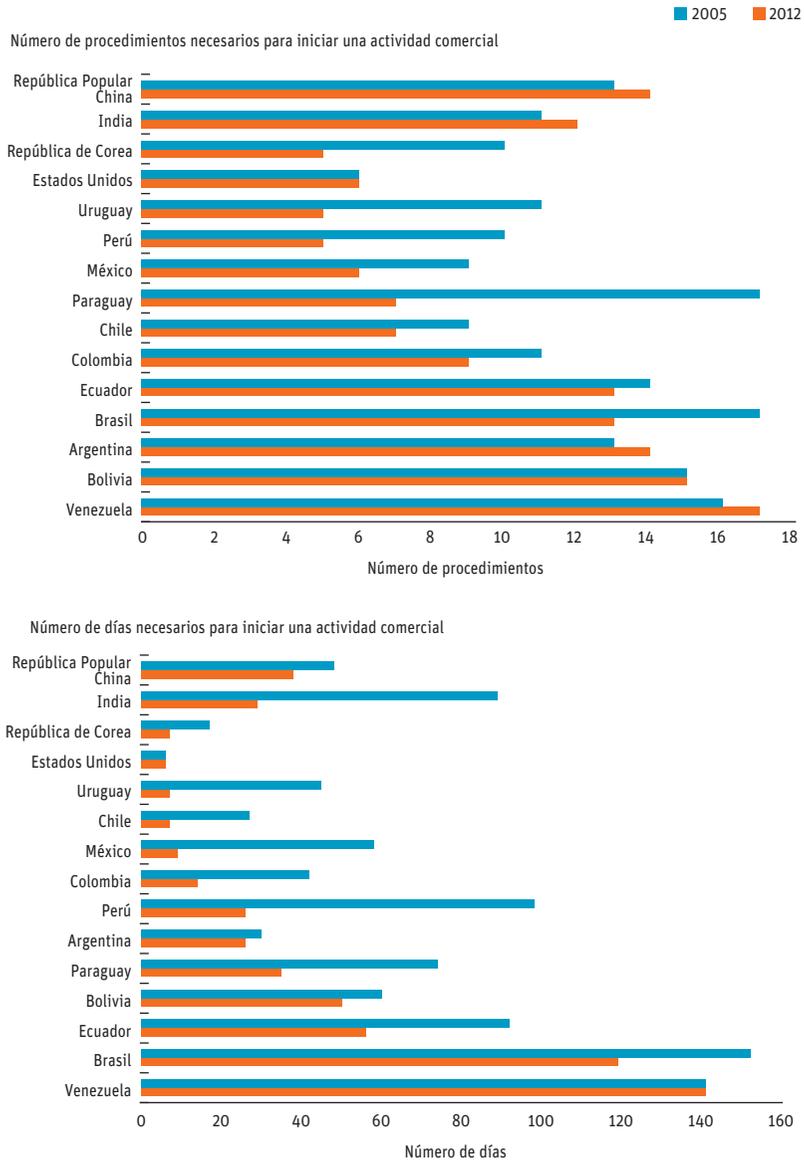
Al mismo tiempo, en ambas regiones se han mejorado considerablemente algunos de los procedimientos normativos que afectan la inversión. Por ejemplo, en el gráfico 10 se muestra que en muchos países de ALC el número de procedimientos que los inversionistas nacionales y extranjeros deben efectuar para iniciar una operación comercial, y el tiempo que ello toma, se redujeron marcadamente entre 2005 y 2011. En Chile, Uruguay y México, toma menos de 10 días poner en marcha un negocio, más o menos el mismo tiempo que toma en Estados Unidos y la República de Corea, mientras que en 2005 el proceso demoraba más de un mes.

**Tratados bilaterales de inversión.** Finalmente, el tema de la inversión debe incluir necesariamente el de la protección de los inversionistas. A este respecto, cabe destacar los tratados bilaterales de inversión<sup>15</sup> porque ayudan a mejorar el marco normativo al “garantizar ciertos derechos de los inversionistas

<sup>14</sup> Kwak (2011a) da a conocer estas conclusiones sobre la base de un estudio de las inversiones coreanas en ALC. Para un análisis más detallado de las opiniones de los inversionistas sobre los retos y dificultades de la inversión en ALC, que también son aplicables a Asia, véase KIEP (2009).

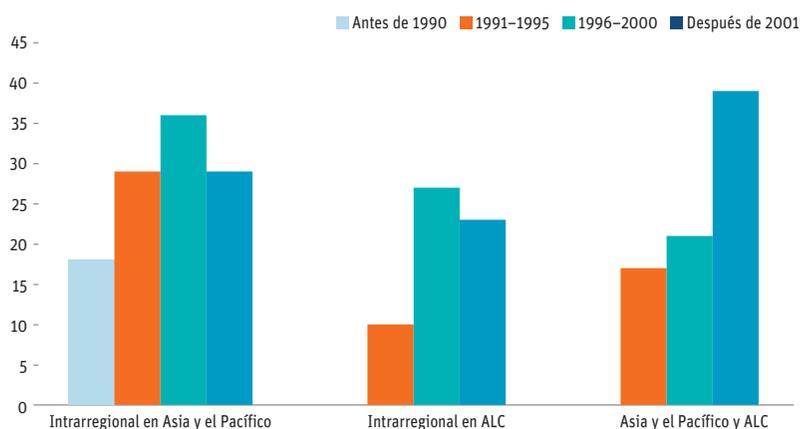
<sup>15</sup> Además de los tratados sobre doble carga impositiva.

**Gráfico 10 • Calidad del marco reglamentario**



Fuente: Base de datos *Doing Business* del Banco Mundial.

### Gráfico 11 • Aumento de los tratados bilaterales de inversión entre Asia y el Pacífico y ALC



Fuente: Cálculos propios basados en datos de la UNCTAD.

y proveer un mecanismo estable y transparente, y procedimientos para hacer cumplir la ley, que permiten mitigar los efectos de la inestabilidad política y económica” (Sachs y Sauvant, 2009). Para muchos inversionistas, los tratados bilaterales de inversión constituyen una promesa convincente, por parte del país anfitrión, que alivia las inquietudes previas relacionadas con la posible falta de cumplimiento de las obligaciones asumidas, una vez que las inversiones entran al país (Guzmán, 2009). En particular, los tratados bilaterales de inversión pueden beneficiar a las economías en desarrollo cuyas instituciones no garantizan los derechos de los inversionistas.

La importancia latente de los tratados bilaterales de inversión para los flujos de IED tal vez explique el crecimiento mundial del número de tratados suscritos. En muchos casos, los gobiernos consideran que deben firmar estos tratados para mantener su competitividad en el mercado de inversiones externas. Los gobiernos de Asia y América Latina no constituyen la excepción. En el gráfico 11 se presenta el rápido aumento del número de tratados suscritos<sup>16</sup> entre gobiernos de ambas regiones desde la década de 1980. Muchos de estos tratados son de carácter intrarregional, es decir, las economías que los suscriben pertenecen a la misma región, ya sea Asia y el Pacífico o ALC. Cabe destacar que el número de tratados en que participan un socio

<sup>16</sup> Número de tratados bilaterales de inversión suscritos y aplicados.

de Asia y uno de América Latina aumentó rápidamente desde 2001, lo cual probablemente se deba al incremento de la IED interregional, tema que se abordó anteriormente.

En varios estudios empíricos se ha descrito la relación positiva que existe entre el número de tratados bilaterales de inversión suscritos y los flujos de IED.<sup>17</sup> En ciertos sectores, como el de recursos naturales, la IED es especialmente susceptible a variar porque dichos sectores están más politizados y más expuestos a la interferencia de los gobiernos. Esto quizá explique por qué Chile y Perú, economías con abundantes recursos naturales, son los países de América Latina que han acordado el mayor número de tratados.<sup>18</sup> Chile ha suscrito un tratado de inversión con seis economías de Asia y el Pacífico, sin mencionar los numerosos TLC que incluyen capítulos sobre inversión.

Los resultados empíricos demuestran también el importante papel de estos tratados en las decisiones sobre inversión de las empresas de tamaño mediano. Esto se debe a que, a diferencia de las empresas pequeñas, para las cuales el costo del arbitraje probablemente sea demasiado alto en caso de surgir una disputa con el estado anfitrión, y de las grandes multinacionales, que cuentan con suficiente influencia y poder de negociación frente a los gobiernos anfitriones (y por tanto tienen menos necesidad de tratados bilaterales), para muchas empresas medianas el arbitraje quizá tenga un costo aceptable y rinda beneficios. Esta conclusión podría revestir cierto valor para las estrategias de empresas como Samsung, que alienta a ciertos proveedores coreanos (posiblemente empresas medianas) a situarse en el país anfitrión a fin de mejorar las redes de producción y aumentar así el consumo de insumos nacionales. Esta estrategia funcionará bien si las empresas proveedoras de tamaño mediano confían en que sus inversiones serán protegidas en ALC. Por consiguiente, puede concluirse que la existencia de un tratado bilateral de inversión es uno de los factores que pueden ayudar a estimular el crecimiento de una red de producción basada en la región.

.....

<sup>17</sup> Véanse, por ejemplo, los distintos capítulos en Sauvant y Sachs (2009). Deberán considerarse algunas excepciones en los resultados de estos capítulos debido al posible sesgo por variable omitida en la estimación econométrica y a que no se tomó en cuenta la endogeneidad. En otras palabras, los tratados bilaterales de inversión afectan los flujos de IED y viceversa. Debido al aumento de la inversión entre países de origen, el gobierno del país de origen recibe más presiones para que suscriba un tratado sobre inversión con el país anfitrión.

<sup>18</sup> Esto quizá se deba a las presiones de los gobiernos del país de origen de los inversionistas.

Los tratados bilaterales de inversión podrían tener más peso para ciertos tipos de IED que para otros. El efecto de estos tratados en las decisiones sobre localización podría ser relativamente menor para los inversionistas interesados en acceder a los mercados, pues estos dan más importancia a factores económicos como el tamaño del mercado o la presencia de activos naturales.<sup>19</sup> Los tratados bilaterales de inversión probablemente tendrán más influencia en las decisiones de inversionistas que buscan la eficiencia, pues para ellos varias localidades distintas pueden resultar igualmente atractivas para la inversión. Por consiguiente, dado que muchas empresas que buscan la eficiencia invierten en la producción de cadenas de valor, los países de ALC deberán tener en cuenta este resultado si desean asegurar el aumento de las redes nacionales de producción de manufacturas.

### Tareas pendientes

La profundización de la relación económica entre Asia y el Pacífico y ALC no solo ha sido resultado del aumento del volumen del comercio, sino también del crecimiento de las inversiones directas interregionales. Su valor total es pequeño aun en relación con los flujos totales que entran y salen de ambas regiones; no obstante, en general están aumentando. En ALC los flujos interregionales están concentrados en Brasil y México y, en Asia, en la República Popular China e India. En ALC, el sector metalúrgico es el que atrae el mayor volumen de inversiones asiáticas, aunque las inversiones en manufacturas con buenas perspectivas de estimular las redes de proveedores en el país también están creciendo. El valor total de las inversiones de ALC en Asia, principalmente en el sector de servicios, sigue siendo reducido. Sin embargo, numerosas multilaterales están penetrando el floreciente mercado de consumo chino por medio de operaciones conjuntas con empresas chinas.

Para atraer más inversión interregional y aumentar la diversidad geográfica en ALC (más allá de Brasil y México) es necesaria una labor más intensa de promoción. Lo mismo ocurre en el caso de los inversionistas

.....  
<sup>19</sup> La UNCTAD confirma que, finalmente, los acuerdos bilaterales de inversión no tuvieron un papel fundamental en el incremento de la IED, sino más bien, constituyen uno más de varios factores, entre los cuales el tamaño del mercado parece ser el más determinante para la atracción de IED.

latinoamericanos interesados en el acceso a los mercados asiáticos. Asia es más que la República Popular China e India; las economías de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), aunque pequeñas son sumamente dinámicas y pueden beneficiarse mediante las inversiones de ALC, además de ofrecer una puerta de entrada a las economías más desarrolladas de esa región.

Para aumentar la inversión en ALC, al igual que en Asia y el Pacífico, será necesario mejorar la calidad del marco reglamentario, crear infraestructura adecuada y establecer un sistema bien definido de protección del inversionista y un régimen de inversión abierto. Para lograr avances en estas áreas se requerirá una labor intensa de los gobiernos de ambas regiones.

## Referencias

- Ando, M., S. Arndt y F. Kimura. 2006. "Production Networks in East Asia: Strategic Behavior by Japanese and U.S. Firms." Documento de análisis JCER No. 103. Tokio: Center for Economic Research.
- Banco Mundial. 2012. Base de datos *Doing Business*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http://www.doingbusiness.org/data>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2010a. *Ten Years after the Take-off: Taking Stock of China–América Latina and the Caribbean Relations*. Washington, D.C.: BID.
- \_\_\_\_\_. 2010b. *India, América Latina's Next Big Thing?* Washington, D.C.: BID.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Corea: Breaking the Mold of the Asia–América Latina Relationship*. Washington, D.C.: BID.
- Casanova, L. 2009. *Global Latinas: América Latina's Emerging Multinationals*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Guzmán, A. 2009. "Explaining the Popularity of Bilateral Investment Treaties." En: K. Sauvart y L. Sachs (eds.), *Effect of Treaties on Foreign Direct Investment: Bilateral Investment Treaties, Double Taxation Treaties and Investment Flows*. Oxford, MA: Oxford University Press.
- JETRO (Organización de Comercio Exterior de Japón). 2009. White Paper on International Trade and Investment. Tokio: JETRO. Disponible en [http://www.jetro.go.jp/en/reports/white\\_paper/trade\\_invest\\_2009.pdf](http://www.jetro.go.jp/en/reports/white_paper/trade_invest_2009.pdf).
- Kawai, M. y F. Zhai. 2009. "PRC–Latin America Economic Cooperación: Going Beyond Resource and Manufacturing Complementarity". Documento de trabajo del BASD Nro. 137. Tokio: BASD.
- KIEP (Instituto Coreano de Política Económica Internacional). 2009. *Issues and Challenges of Korea FDI in América Latina*: Seúl: Instituto Coreano de Política Económica Internacional.
- Kwak, Jae S. 2011a. "Toward Competitiveness in Global Trade in América Latina and the Caribbean: Learning from the Asian Experience". Nota técnica IDB-TN-310. Washington, D.C.: BID.
- \_\_\_\_\_. 2011b. "Asian Investment in LAC: Towards Value-Chain Creation and Insertion?" Documento presentado en la conferencia "Changing Nature of Asia–América Latina Economic Relations," 4 de octubre de 2011, Seúl.

- Molinuevo, M. y G. Pasadilla. De próxima publicación. *Asia-Latin America FTAs: an Assessment of Services and Investment*. Documento de trabajo del Instituto del BAoD.
- Sachs, L. y K. Sauvant. 2009. "BITs, DTTs, and FDI Flows: An Overview." En: K. Sauvant y L. Sachs (eds.), *Effect of Treaties on Foreign Direct Investment: Bilateral Investment Treaties, Double Taxation Treaties and Investment Flows*. Oxford, MA: Oxford University Press.
- Sauvant, K. y L. Sachs (eds.). 2009 *Effect of Treaties on Foreign Direct Investment: Bilateral Investment Treaties, Double Taxation Treaties and Investment Flows*. Oxford, MA: Oxford University Press.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2011. *World Investment Report 2010*. Ginebra: UNCTAD.



## 4 La cooperación entre Asia y el Pacífico y ALC: forjando vínculos más allá del comercio y de la inversión

El comercio y la inversión ayudan a establecer relaciones beneficiosas para ambas regiones. Como ya se ha señalado, en el curso de la última década estos vínculos entre América Latina y el Caribe (ALC) y Asia se han ampliado considerablemente. Esa profundización de la relación económica, impulsada sobre todo por las fuerzas del mercado, ha reducido la distancia entre los gobiernos de ambas regiones, lo cual ha creado oportunidades para una mayor cooperación en las áreas de ciencia y tecnología, educación, reducción de la pobreza y muchas otras. Podemos considerar que estos vínculos constituyen “una cooperación en áreas ajenas al mercado”, pues comprenden principalmente organismos públicos en la búsqueda de alcanzar objetivos de política pública.

En efecto, la cooperación entre las dos regiones no relacionada a temas de mercado parece estar aumentando, y así lo demuestran el incremento de la asistencia bilateral para el desarrollo, la suscripción de acuerdos diplomáticos que trascienden las puras relaciones económicas, los intercambios académicos y de cooperación técnica, y el surgimiento y la intensificación de foros interregionales como el de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (Focalae), el Foro de India, Brasil y Sudáfrica (IBSA) y el Grupo de Brasil, Rusia, India, República Popular China y Sudáfrica (BRICS).<sup>1</sup> También se ha tratado de promover la cooperación en foros internacionales como las Naciones Unidas, la OMC y el G-20. No obstante, en muchos casos estos vínculos entre ambas regiones son un fenómeno reciente, y el nivel de avance de las relaciones entre Asia y ALC es menor que el logrado por ambas con otras regiones geográficas.

---

<sup>1</sup> Estas iniciativas se examinan con mayor detalle más adelante.

Este comienzo tardío, junto con la fuerza económica y la creciente influencia política de Asia<sup>2</sup> y ALC, parece indicar que las oportunidades para la cooperación interregional serán cada vez más numerosas y ventajosas.

En este capítulo se describen las principales razones que justifican la cooperación entre ambas regiones y los vínculos que ya existen, y se hace una evaluación preliminar de su eficacia. Finalmente, se formulan recomendaciones sobre políticas para incrementar la cooperación interregional. Una de las conclusiones que surgen se relaciona con la necesidad de prestar más atención a estos vínculos interregionales, incluido un análisis sistemático de su eficacia. En general, la idea de cooperar en áreas que no tienen relación con el mercado aparece con posterioridad a la suscripción de los acuerdos de comercio e inversión, lo cual produce ineficiencias y una duplicación de funciones que obstaculizan su eficacia y privan a los países de sus posibles beneficios.

### **¿Por qué es necesaria la cooperación entre Asia y el Pacífico y ALC? Razones prácticas y teóricas**

La teoría de las relaciones internacionales ofrece varios argumentos que explican por qué los Estados pueden decidir cooperar o no cooperar entre sí. Los “realistas” consideran que los Estados forman alianzas para maximizar su capacidad frente a los que amenazan sus intereses. Los teóricos “liberales” rechazan esta interpretación y sostienen que la cooperación produce beneficios mutuos que los Estados no pueden adquirir por cuenta propia. Un tercer punto de vista, denominado “constructivista”, destaca la importancia de ideas como la solidaridad entre las economías en desarrollo como motor de la cooperación entre Estados. Es útil tener presentes estas distintas perspectivas de la cooperación internacional al tiempo que evaluamos las relaciones entre Asia y ALC, pues nos recuerdan que los gobiernos, si bien en ciertos casos pueden buscar una cooperación mutuamente beneficiosa, en otros pueden actuar exclusivamente en base a sus propios intereses.

En muchos casos, la motivación para cooperar surge de una interpretación “ilustrada” del interés nacional: al ayudar a un vecino, el país se beneficiará en el largo plazo al incrementar su seguridad y prosperidad. En cierta medida, este razonamiento es aplicable a la relación actual entre Asia y ALC:

.....

<sup>2</sup> En este caso, también, nos referimos principalmente a las economías de la ASEAN, más la República Popular China, India, Japón y la República de Corea.

al contribuir al desarrollo socioeconómico, científico y educacional en otra región, las economías pueden tener acceso a mercados más grandes para sus productos, proveedores más eficientes para sus industrias nacionales y socios decisivos en el ámbito internacional.

Existen buenos motivos para considerar que en estas dos regiones hay condiciones especialmente favorables para la cooperación. Así como un nivel similar de ingresos generalmente alienta el comercio, en muchos casos las economías en desarrollo cuentan con conocimientos y experiencias que son directamente relevantes y transferibles a otras economías en desarrollo, pues ambas tienen problemas similares de infraestructura, y también enfrentan obstáculos parecidos en sus mercados, características demográficas y otros factores que determinan su entorno político (Kumar, 2008). Este es uno de los factores más importantes de la denominada “cooperación Sur-Sur”, que ha adquirido creciente fuerza en los últimos años. Dadas estas características, las economías de ALC y Asia tienen mucho para compartir entre sí.

Esta cooperación se ve estimulada también por las complementariedades que existen entre economías en desarrollo con distintas áreas de especialización en materia de políticas. Muchas economías asiáticas han logrado un acelerado crecimiento en el curso de las últimas décadas gracias al éxito de la industrialización, la promoción de exportaciones y la creación de excelentes sistemas de educación. Los países de ALC que tratan de emular una trayectoria similar pueden extraer enseñanzas valiosas de la experiencia adquirida en Asia. Por su parte, varios países de ALC han hecho grandes avances en la reducción de la pobreza durante la última década, mediante la adopción de políticas sobre transferencias condicionadas en efectivo; a su vez, las economías en desarrollo de Asia que afrontan retos socioeconómicos similares pueden extraer enseñanzas valiosas de la experiencia latinoamericana.

El poder de recuperación que ambas regiones han demostrado durante la reciente desaceleración del ritmo de crecimiento mundial (combinado con los problemas fiscales de las economías desarrolladas) ofrece otra razón de peso para la cooperación entre Asia y el Pacífico y ALC. Para lograr esta cooperación, trátase de asistencia para el desarrollo, de programas conjuntos de investigación, o de la participación en foros multilaterales, se necesitan recursos. Si bien los recursos para financiar dichas actividades serán cada vez más escasos en las economías desarrolladas, la República Popular China,

India y Brasil se están transformando en importantes fuentes de financiamiento en varias áreas de la cooperación internacional.

Además de su ascendente poderío económico, las economías en desarrollo de Asia y ALC están produciendo un creciente volumen de nuevos conocimientos especializados en áreas como la ciencia y la tecnología. Hace 30 años, las economías en desarrollo solo producían alrededor del 5% de las publicaciones científicas en el mundo, e India y Argentina eran las únicas economías en ambas regiones situadas entre los 25 principales países editores (Gaillard, 2010). En cambio en 2006 dicha cifra ascendía al 20%; la República Popular China prácticamente duplicó su participación en el total mundial y Brasil aumentó dicha participación en un 35% entre 2001 y 2006. En vista de esta evolución, los intercambios educacionales y la cooperación científica y tecnológica entre Asia y ALC deberán rendir cada vez más frutos para ambas regiones.

Finalmente, en el pasado las economías de Asia y ALC han compartido opiniones similares sobre temas internacionales, como la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la gestión de las instituciones multilaterales. Los nuevos bloques interregionales, como el Grupo BRICS y el Foro IBSA, procuran traducir estos intereses comunes en medidas eficaces y proveer un fundamento para intensificar la cooperación en los organismos internacionales.

En la medida en que los vínculos del comercio y la inversión sigan fortaleciéndose, será importante que ambas regiones empiecen a colaborar en torno a un conjunto más exhaustivo de temas. Es probable que surjan dificultades en la relación económica entre ellas, entre otras cosas, en lo que respecta a la viabilidad de las actuales modalidades de comercio. Una mayor cooperación, incluidas las áreas no relacionadas con el mercado, puede contribuir a mantener buenas relaciones entre las regiones incluso si surgen disputas sobre temas económicos.

No obstante los posibles beneficios de la cooperación en áreas distintas al mercado, muchas veces existen grandes obstáculos para materializar esa colaboración. Como se señaló antes, la cooperación conlleva costos directos (especialmente en el caso de la asistencia), costos de transacción y costos de oportunidad para instituciones públicas con recursos limitados, que son las principales partes en la cooperación internacional. Además, de acuerdo con la teoría, los Estados reaccionan frente a numerosos factores y circunstancias que pueden estimular o no la cooperación.

La necesidad de proteger la competitividad nacional es un importante factor compensatorio. Por ejemplo, si un sector de la economía nacional tiene ventajas comparativas en los mercados internacionales, la cooperación en la transferencia de tecnología parecería ser contraria a los intereses nacionales, o contraria al menos a los intereses del sector pertinente de la economía nacional. En otros casos, como se verá en el análisis de la relación entre la República Popular China y Brasil, la cooperación en las áreas científica y tecnológica puede traducirse en innovaciones que generen nuevas oportunidades comerciales para ambas partes. A fin de crear incentivos adecuados es necesario un conocimiento cabal de las áreas, los foros y los mecanismos para la cooperación. Un análisis de las actuales modalidades de cooperación entre Asia y ALC contribuiría a lograr este objetivo.

### **La cooperación bilateral: numerosos puntos de vista, un panorama confuso**

La cooperación bilateral entre Asia y ALC adopta varias formas. Una de ellas es la asistencia para el desarrollo, que incluye financiamiento para proyectos económicos y sociales, cooperación técnica, alivio de la deuda y asistencia humanitaria por medio de donaciones o préstamos en condiciones concesionarias. Otro tipo de cooperación consiste en acuerdos, tratados, memorandos de entendimiento, y otros vínculos diplomáticos, así como también intercambios en las áreas de tecnología, educación y ciencia. En todas estas áreas, la cooperación interregional parece estar aumentando, aunque es difícil medirla debido a la falta de métodos adecuados y de análisis sistemáticos.

**Cooperación para el desarrollo.** La cooperación para el desarrollo entre las economías de Asia y ALC es un componente cada vez más importante de las relaciones bilaterales. También es el área que ofrece la información más cuantificable sobre cooperación interregional. En este caso la tónica está claramente delineada: la asistencia interregional para el desarrollo ha aumentado considerablemente en los últimos años y es decisivamente unidireccional, es decir, Asia y el Pacífico es la fuente y ALC, el beneficiario.<sup>3</sup>

.....

<sup>3</sup> No existe una norma de aceptación universal para determinar con exactitud qué es “asistencia para el desarrollo”, y en la mayoría de los análisis de la cooperación Sur-Sur no se hace una distinción entre esa asistencia y el financiamiento privado o comercial.

La República Popular China, el participante más activo en esta área, ha triplicado con creces su asistencia anual al exterior desde 2001. En 2009, ese país suministró US\$1.900 millones en asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Un 13% de ese dinero se destinó a ALC. Este porcentaje es apreciable, dado que tradicionalmente la República Popular China ha centrado su asistencia en África, que sigue recibiendo alrededor del 45% de su AOD (OCDE, 2011a). De acuerdo con el Libro Blanco de 2011 sobre la asistencia al exterior provista por la República Popular China (el primer documento de este tipo publicado por el gobierno chino), gran parte de la asistencia de ese país a ALC se ha orientado a la agricultura, los proyectos de infraestructura y las obras públicas. En los próximos años, la República Popular China probablemente dará creciente prioridad a los proyectos de mitigación del cambio climático y de energía renovable en ALC. Además, estas cifras no incluyen los préstamos a ALC otorgados por el Banco de Exportaciones e Importaciones de la República Popular China, que muchas veces provee préstamos en condiciones similares a las ofrecidas por los prestamistas tradicionales. Un análisis de los préstamos de la República Popular China realizado por Gallagher, Irwin y Koleski (2012) parece indicar que desde 2009 ese banco ha provisto unos US\$1.000 millones, en términos de concesión, a economías de la región.

No obstante el aumento de la asistencia provista por China, Japón sigue siendo el principal proveedor de asistencia bilateral para el desarrollo a ALC. La asistencia de Japón a la región, que en 2010 ascendió a más de US\$750 millones, está muy concentrada geográficamente; el 29% se destina a Brasil y el 23% a Perú (OCDE, 2011a; JICA, 2011). Si bien la proporción de la asistencia japonesa en ALC es pequeña (poco más del 5%), la región está adquiriendo mayor importancia estratégica para ese país. La asistencia para el desarrollo probablemente sea un componente de una estrategia más amplia orientada a estimular las inversiones de empresas japonesas en la

---

El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE es un foro en el que los miembros de la OCDE y varios otros donantes notifican la asistencia de un acuerdo con pautas normalizadas, aunque la mayoría de los donantes de ALC y Asia no notifican la ayuda que proveen. Las cifras aquí indicadas provienen del informe de la OCDE sobre asistencia no provista por el Comité, y están basadas en los informes de organismos de cooperación o ministerios de Asuntos Exteriores de países específicos. Dadas las diferencias en cuanto a la definición y notificación de la asistencia para el desarrollo en estos países, en los cálculos probablemente se subestime el monto total de la ayuda en varios casos.

región, especialmente en las áreas de infraestructura y recursos energéticos. Otro aspecto del interés de Japón por estrechar vínculos con ALC ha sido su participación en la denominada “cooperación triangular”. Este mecanismo, mediante el cual Japón y sus socios de ALC ponen en práctica programas conjuntos de desarrollo en terceros países de la región, ofrece perspectivas positivas para aprovechar los conocimientos y recursos de los donantes asiáticos, los conocimientos especializados existentes en la región y las relaciones con otros países de ALC.

Por su parte, la República de Corea provee alrededor del 10% de su asistencia bilateral para el desarrollo a países de ALC, la cual ascendió en 2010 a US\$64 millones (OCDE, 2011a). Sin embargo, otras economías donantes no han dado prioridad a la cooperación para el desarrollo entre Asia y ALC. India tiene un programa de asistencia externa de larga data que incluye un prestigioso instituto de capacitación técnica para funcionarios extranjeros en el cual han participado 159 países, incluidos varios de ALC (MAE, 2011). No obstante, hasta ahora ALC solo ha sido un destino marginal de la asistencia bilateral india.

Brasil ha concentrado sus crecientes programas de asistencia en la región de ALC y no ha sido una fuente importante de asistencia bilateral para el desarrollo en lo que a las economías de Asia y el Pacífico se refiere, con excepción de Timor Oriental, donde se habla portugués.<sup>4</sup> Si bien otros países de ALC mantienen programas internacionales de cooperación bilateral, su foco de atención es casi exclusivamente intrarregional. El Fondo Argentino de Cooperación Horizontal, por ejemplo, realiza proyectos de desarrollo económico y social, aunque solo el 0,1% de la asistencia provista hasta 2005 se destinó a Asia Oriental. En 2006, Venezuela, que ha sido una de las principales fuentes de cooperación internacional, suministró petróleo por valor de US\$1.000 millones, aunque sus programas se han centrado también en la región de ALC (Unecosoc, 2008).

No obstante el foco de atención intrarregional adoptado por la mayoría de los donantes de ALC y Asia, la cooperación para el desarrollo entre ambas regiones es considerable y tiene excelentes posibilidades de seguir aumentando. Por un lado, ciertas economías de rápido crecimiento, como Brasil, la República Popular China, India y la República de Corea, probablemente se unirán

.....  
<sup>4</sup> No obstante, Brasil ha colaborado como donante en la región, junto con Japón, a través del programa de asociación entre ambos países, que es un ejemplo de cooperación triangular.

a Japón como principales participantes en la asistencia para el desarrollo. Segundo, la idea de la cooperación Sur–Sur para el desarrollo está ganando fuerza tanto entre los beneficiarios como entre los proveedores, así como también entre las organizaciones multilaterales, impulsada por la convicción de que las economías en desarrollo muchas veces comprenden mejor las necesidades de desarrollo de sus iguales, y de estos vínculos los benefician a todos.<sup>5</sup>

Por añadidura, la AOD puede facilitar otros tipos de cooperación, como las iniciativas conjuntas de investigación, lo cual crea oportunidades para establecer relaciones y tiene efectos secundarios en otras áreas (véase el recuadro 1). Finalmente, dadas las fuertes disparidades intrarregionales que existen en ALC y Asia, muchas economías tienen una gran necesidad de asistencia para cumplir sus objetivos de desarrollo. Por consiguiente, en este campo existe una demanda y una oferta de cooperación interregional.

A fin de mejorar la eficacia de la cooperación para el desarrollo entre las economías de Asia y ALC, deberán adoptarse medidas en los ámbitos nacional, regional y multilateral. La idea de que las economías en desarrollo gozan de ventajas comparativas en el suministro de asistencia para el desarrollo es uno de los principales principios de la cooperación Sur–Sur. Por lo tanto, los gobiernos deberán reconocer sectores con ventajas comparativas y concentrar sus esfuerzos en las áreas con demanda. Del mismo modo, los gobiernos beneficiarios pueden facilitar una cooperación eficiente para el desarrollo Sur–Sur si fijan prioridades estratégicas en materia de asistencia, evalúan las ventajas comparativas de los proveedores de la misma, y especifican las necesidades de financiamiento y de proyectos.

**Acuerdos, memorandos de entendimiento y cooperación técnica.** Las relaciones diplomáticas entre ALC y Asia y el Pacífico se han ido acelerando en el curso de la última década, a medida que las economías de ambas regiones se han entrelazado cada vez más. Estas relaciones han dado lugar a numerosos acuerdos e iniciativas, con distintos grados de oficialidad, en áreas que van desde la educación hasta la agricultura, la exploración del espacio, la promoción de la pequeña y mediana empresa (PyME), el turismo y los intercambios culturales. El cuadro 1 contiene una selección de acuerdos suscritos a partir

.....

<sup>5</sup> Por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, al describir sus objetivos sociales, rechaza la caracterización de “ayuda” y prefiere, en cambio, la expresión “cooperación horizontal”, una asociación en la cual ambas partes se benefician.

### Recuadro 1 • Mecanismos institucionales de cooperación entre Japón y Perú para mitigar desastres naturales

En 2010, los institutos de investigación japoneses y peruanos pusieron en marcha un proyecto conjunto destinado a investigar estrategias para mitigar los efectos de los *tsunami* y terremotos en Perú. El proyecto se está implementando a través de la Asociación para la Investigación Científica y Tecnológica para un Desarrollo Sostenible (Satreps), un mecanismo de cooperación innovador por medio del cual la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) y la Agencia de Ciencia y Tecnología de Japón (JST) auspician proyectos conjuntos de investigación en áreas de importancia mundial. En el marco de Satreps, JICA provee asistencia técnica a institutos de investigación económica en países en desarrollo, en tanto que JST presta respaldo a investigadores japoneses asociados en proyectos específicos.

La iniciativa de “Mejoramiento de la tecnología de mitigación de desastres causados por terremotos y *tsunami* en Perú” comprende una serie de actividades de investigación durante un período de cinco años, que culminará con la adopción de estrategias de mitigación en tres localidades de ese país. El proyecto permitirá también reunir conocimientos generales y crear capacidad técnica aplicable en otras naciones del Arco del Pacífico que afrontan problemas similares.

Si bien se encuentra aún en sus primeras etapas de implementación, el proyecto tiene varios puntos fuertes en cuanto a su estructura y su marco institucional. Primero, la cooperación conlleva un plan de acción pormenorizado con metas concretas, y ya se han especificado las localidades en que se implementarán las técnicas de mitigación de desastres. Segundo, se cuenta con el sólido apoyo institucional de Satreps, en que participan varios ministerios japoneses importantes. Esto garantiza que los proyectos seleccionados se ajusten a las prioridades científicas de Japón, los programas internacionales de cooperación y las metas de política en el exterior.

La iniciativa se centra sobre todo en un área que ofrece grandes posibilidades para la cooperación entre ALC y Asia. Primero, existe una fuerte demanda, dada la vulnerabilidad de ambos países (y de sus vecinos en el Arco del Pacífico) frente a los terremotos y *tsunami*. Además, este es un terreno en el que la cooperación internacional puede resultar especialmente fructífera. El estudio de casos de terremotos requiere una gran cantidad de datos, y la colaboración entre países con estructuras sísmicas similares puede realzar las oportunidades de investigación. Finalmente, la mitigación de desastres naturales es un área con pocas posibilidades comerciales, lo cual aísla los esfuerzos de cooperación frente a las inquietudes sobre ventajas competitivas en los ámbitos nacional o empresarial.

Fuente: Yamazaki et al. (2010).

**Cuadro 1 • Acuerdos seleccionados y memorandos de entendimiento entre Asia y el Pacífico y ALC, 2010–11**

	República Popular China	India	Japón	República de Corea	Singapur
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• República Popular China-Argentina: Grupo de trabajo sobre economía y comercio</li> <li>• República Popular China-Argentina: Comité conjunto sobre agricultura</li> <li>• Renovación de la asociación estratégica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memorando de entendimiento para el sector agrícola y otros sectores afines</li> <li>• Acuerdo de cooperación para el uso pacífico de la energía atómica</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memorando de entendimiento para la cooperación en el sector agrícola</li> </ul>	
Bolivia				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo marco sobre préstamos del Fondo de cooperación para el desarrollo económico</li> <li>• Memorando de entendimiento sobre la industrialización del Litio (I + D<sup>2</sup>)</li> </ul>	
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de acción conjunto, 2010–14</li> <li>• Segundo diálogo estratégico entre la República Popular China y Brasil</li> <li>• Memorando de entendimiento sobre la política de aplicación de imágenes y datos producidos por el satélite sino-brasileño de recursos terrestres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación estratégica India-Brasil</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento de laboratorios virtuales en Seúl y Brasilia</li> <li>• Memorando de entendimiento sobre procesamiento de datos</li> </ul>	

(continúa en la página siguiente)

**Cuadro 1 • Acuerdos seleccionados y memorandos de entendimiento entre Asia y el Pacífico y ALC, 2010–11 (continuación)**

	República Popular China	India	Japón	República de Corea	Singapur
Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo sobre comercio de servicios entre la República Popular China y Chile</li> <li>• Plan de cooperación para la Comisión de ciencia y tecnología (suscrito)</li> <li>• Documentos de cooperación para la inspección financiera y de la calidad</li> <li>• Documentos de cooperación en las áreas de C + T<sup>3</sup> y educación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protocolos de cooperación en el sector agrícola</li> </ul>			
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo de cooperación económica y técnica</li> <li>• Programa ejecutivo para la cooperación en la educación 2011–14</li> <li>• Memorando de entendimiento para facilitar los viajes de turistas chinos a Colombia</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo de liberalización, promoción y protección de las inversiones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo sobre doble carga tributaria</li> <li>• Convenio de cooperación financiera</li> </ul>	
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TLC entre la República Popular China–Costa Rica</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>• TLC entre Singapur y Costa Rica</li> </ul>
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tratado de cooperación económica y tecnológica</li> <li>• Plan ejecutivo de cooperación científica y tecnológica</li> <li>• Documento de cooperación para el comercio de petróleo entre Ex-Im Bank de China y PetroEcuador</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo suscrito para el sistema electrónico de despacho aduanero usando tecnología coreana</li> </ul>

(continúa en la página siguiente)

**Cuadro 1 • Acuerdos seleccionados y memorandos de entendimiento entre Asia y el Pacífico y ALC, 2010–11 (continuación)**

	República Popular China	India	Japón	República de Corea	Singapur
México	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa de acción conjunta 2011–15 para el reconocimiento mutuo de certificados de estudios, diplomas y títulos universitarios</li> <li>Acuerdo de transporte de aviación civil</li> <li>Memorando de entendimiento para establecer el foro permanente sobre diálogo parlamentario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Memorando de cooperación sobre investigación y desarrollo agrícola</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Protocolo para modificar el acuerdo para el fortalecimiento de la asociación económica</li> </ul>		
Perú	<ul style="list-style-type: none"> <li>TLC entre la República Popular China y Perú</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Protocolo de cooperación científica y tecnológica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acuerdo de asociación económica (suscrito)</li> </ul>		
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acuerdo de cooperación económica y tecnológica</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Memorando de entendimiento para la cooperación entre ministerios de Ciencia y Tecnología</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acuerdo de cooperación para la energía renovable</li> </ul>	

Fuente: Ministerios de Relaciones Exteriores de Asia y el Pacífico y ALC.

<sup>a</sup> Investigación y Desarrollo.<sup>b</sup> Ciencia y Tecnología.

de 2010. En la lista, aunque no es exhaustiva, se indican los principales participantes y áreas de interés.

Cabe preguntarse si estos numerosos tratados, acuerdos, memorandos de entendimiento y protocolos se han traducido en un incremento real de la cooperación entre las partes. Es imposible evaluar exhaustivamente estos acuerdos, aunque sí se pueden formular algunas observaciones preliminares.

En muchos casos ciertos mecanismos como los memorandos de entendimiento, que en general tienen un fundamento institucional deficiente y no tienen objetivos concretos ni mecanismos de financiamiento, constituyen solamente una declaración de objetivos, más que un compromiso fiable de cooperación (Moreira, 2010). El respaldo institucional para la cooperación podría aumentarse incorporando estas medidas en los tratados de libre comercio (TLC). En general, dichos acuerdos reciben mucha atención en los ámbitos político e institucional, e incluyen mecanismos para verificar los avances logrados. Los gobiernos, al introducir en ellos iniciativas en áreas como la educación y la ciencia, podrían aumentar las posibilidades de lograr resultados concretos. El Acuerdo de Asociación Económica suscrito por Japón y México, que contiene un capítulo sobre cooperación que se incluyó a petición de los negociadores mexicanos, se ha traducido en docenas de proyectos conjuntos en ocho áreas, entre ellas el turismo, la agricultura y la promoción de la PyME (CEPAL, 2010a). De hecho, la introducción de términos para ampliar la cooperación ha sido una característica de muchos TLC suscritos entre economías de la ASEAN y otros socios de Asia. Banda y Whalley (2005) proponen que estos compromisos de cooperación, incluso cuando los resultados no se especifican con exactitud, sirven para intensificar las consultas y el diálogo entre los gobiernos.

De los TLC finalizados recientemente entre ALC y las economías de Asia, alrededor de la mitad contiene capítulos sobre cooperación, incluido un mecanismo de implementación. Además, muchos de los acuerdos suscritos entre ambas regiones cubren aspectos de lo que se ha denominado una “integración profunda”, como las políticas sobre competencia, la adquisición y los procedimientos aduaneros (véase el capítulo 2). En muchos casos, es más fácil hacer cumplir estas cláusulas si los países colaboran entre sí, por ejemplo, compartiendo información, o mediante actividades de coordinación y reforzamiento de la capacidad en los organismos nacionales pertinentes. La mayoría de los TLC suscritos entre ambas regiones incluye la cooperación en al menos una de las áreas de integración profunda (véase el cuadro 2).

**Cuadro 2 • Capítulos sobre cooperación en TLC suscritos entre Asia y el Pacífico y ALC**

Tratado	Capítulo sobre cooperación	Áreas centrales	Cooperación en “áreas nuevas”
República de Corea–Chile (2004)	No	N/D	Procedimientos aduaneros, adquisiciones, competencia
Panamá–Taipei,China (2004)	No	N/D	Procedimientos aduaneros, competencia
Taipei,China–El Salvador–Honduras (2005)	Sí	PyME, energía, agricultura, desarrollo industrial	Procedimientos aduaneros
Japón–México (2005)	Sí	PyME, ciencia y tecnología, educación y capacitación técnica y profesional, propiedad intelectual, agricultura, turismo, medio ambiente	Procedimientos aduaneros, competencia
Panamá–Singapur (2006)	No	N/D	Procedimientos aduaneros, adquisiciones, competencia
Chile–República Popular China (2006)	Sí	Cooperación económica, investigación, ciencia y tecnología, educación, mano de obra, seguridad social y medio ambiente, PyME, cultura, propiedad intelectual, minería e industria	
Taipei,China–Guatemala (2006)	Sí	PyME, agricultura, industria, turismo, energía, transporte, barreras técnicas al comercio	
Japón–Chile (2007)	No	N/D	Procedimientos aduaneros, competencia
India–Chile (2007)	No	N/D	
Taipei,China–Nicaragua (2008)			Procedimientos aduaneros
Perú–Singapur (2009)	No	N/D	Procedimientos aduaneros

*(continúa en la página siguiente)*

**Cuadro 2 • Capítulos sobre cooperación en TLC suscritos entre Asia y el Pacífico y ALC (continuación)**

Tratado	Capítulo sobre cooperación	Áreas centrales	Cooperación en “áreas nuevas”
<b>República Popular China–Perú (2010)</b>	Sí	Educación, PyME, ciencia y tecnología, cultura, turismo, pesquerías, minerales, otros	Procedimientos aduaneros, competencia
<b>Perú–Tailandia (2011)</b>	No	N/D	Procedimientos aduaneros
<b>República de Corea–Perú (2011)</b>	Sí	Educación, PyME, ciencia y tecnología, cultura, turismo, pesquerías, minerales, otros	Procedimientos aduaneros, adquisiciones, competencia
<b>Costa Rica–República Popular China (2011)</b>	Sí	PyME, competitividad, ciencia y tecnología, agricultura, cultura y deportes	Procedimientos aduaneros, competencia

Fuente: Revisión propia sobre los TLC.

La segunda observación guarda relación con la metodología utilizada para determinar la eficacia de las iniciativas de cooperación. Por ejemplo, ¿qué elementos de juicio podrían usarse para evaluar un memorando de entendimiento en el área de ciencia y tecnología? Primero podría determinarse si se han incluido actividades de seguimiento concretas, tales como, seminarios, programas conjuntos de investigación e intercambios entre institutos académicos o de investigación. Incluso en este nivel básico, los resultados de las iniciativas conjuntas recientes entre ambas regiones parecen ser ambiguos. Un acuerdo suscrito en 2010 entre la República Popular China y Chile sobre cooperación científica y tecnológica culminó en una serie de seminarios con participación de científicos de ambos países en 2011, aunque otros acuerdos recientes solo se han traducido en planes para organizar visitas de especialistas o crear comisiones, y no en medidas concretas.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> En 2010, Perú e India firmaron un Protocolo de cooperación científica y tecnológica, por medio del cual se formularon planes para el intercambio de científicos al año siguiente; no obstante, la propuesta del gobierno peruano para efectuar una visita no ha sido respondida aún. La República Popular China y Argentina formaron un comité conjunto para el sector agrícola, también en 2010, pero al parecer hasta ahora el comité no ha estado activo.

## Recuadro 2 • El satélite de recursos terrestres de la República Popular China y Brasil (Cbers)

En 1988, la República Popular China y Brasil suscribieron un acuerdo de asociación entre el Instituto Nacional de Investigación Espacial de Brasil y la Academia China de Tecnología Espacial para construir dos satélites capaces de proveer imágenes de zonas remotas del territorio de ambos países. El Protocolo sobre Investigación y Producción del Satélite de Recursos Terrestres fue impulsado, en parte, por las restricciones existentes en las economías desarrolladas para la transferencia de ciertas tecnologías, debido a las aplicaciones militares de la tecnología espacial.

Al mismo tiempo, la República Popular China y Brasil habían comenzado a acelerar la investigación espacial con el objetivo de crear aplicaciones industriales. También existía interés en explorar vastas zonas no pobladas con gran potencial agrícola y ambiental. En el acuerdo se estipuló la creación de un fondo común de recursos financieros y tecnológicos y conocimientos especializados con una inversión total superior a US\$300 millones.

El satélite Cbers-1 fue puesto en órbita en 1999, y siguió en órbita hasta 2003, dos años más de lo previsto. Cbers-2, que técnicamente era idéntico al primer satélite, se puso en órbita en 2003. Durante su período de vida útil, ambos satélites han provisto imágenes periódicas y han reunido datos ambientales del territorio chino y brasileño que se han usado para fines de agricultura, silvicultura, conservación del agua, utilización de la tierra e investigación ambiental y de recursos. Los datos se han utilizado también en proyectos de agua y transporte de gas en la República Popular China. El éxito de la iniciativa ha permitido a ambos países reunir información esencial sobre los recursos existentes en su territorio, y para producir, por primera vez, imágenes remotas independientemente.

En 2002, a partir del éxito del primer satélite, la República Popular China y Brasil suscribieron un nuevo protocolo para la cooperación en el espacio, incluida la creación de una tercera y cuarta generación de satélites Cbers y otros tipos de satélite. Cuando se firmó el protocolo de 2002, Brasil estaba en condiciones de contribuir con más recursos técnicos y ejercer mayor control de las operaciones, gracias a la experiencia adquirida durante la primera etapa del proyecto.

En el protocolo de 2002 se estableció también un marco más concreto para orientar la iniciativa, mediante la creación de un Comité de Coordinación con un mecanismo de resolución de disputas. Además, el protocolo amplía el acuerdo original a fin de incluir el trato preferencial de empresas de ambos países para el suministro de componentes, servicios y equipo para el proyecto. En el acuerdo se

*(continúa en la página siguiente)*

## Recuadro 2 • El satélite de recursos terrestres de la República Popular China y Brasil (Cbers) *(continuación)*

aborda también el problema de la comercialización, que muchas veces es contencioso, lo cual demuestra que el proyecto ha avanzado de tal manera que ahora las imágenes y la propiedad intelectual producidas pueden tener valor comercial. No obstante, en lugar de normas específicas, solo se formularon principios generales en cuanto a comercialización. Se prevé que la puesta en órbita de Cbers-3 tendrá lugar durante el primer semestre de 2012, y su misión se ha ampliado a fin de obtener imágenes de África. Para el futuro, se ha programado la creación de nuevos satélites de investigación y seguimiento hasta 2020.

El proyecto Cbers demuestra que las oportunidades de cooperación pueden proveer beneficios tangibles para ambas partes. Su éxito parece haberse debido al descubrimiento de un área específica en la cual las presiones comerciales y competitivas no se contradecían con el programa de cooperación (aunque más adelante esa cooperación creó oportunidades comerciales). Otro elemento importante fue la existencia de áreas complementarias de competencia profesional para hacer frente a los obstáculos para la transferencia de tecnología y conocimientos desde los países que tradicionalmente han dominado este sector.

*Fuente:* Zhao (2005).

Incluso en los casos en que los acuerdos han sido el fundamento de la cooperación, la falta de datos dificulta una evaluación de sus efectos. Uno de los métodos empleados para observar el avance de la cooperación internacional en el área de ciencia y tecnología consiste en verificar el número de documentos publicados conjuntamente por investigadores de distintos países. Con este enfoque, Gupta y Singh (2004) advierten que el número de documentos técnicos y científicos producidos colectivamente por científicos indios y latinoamericanos casi se duplicó en la década de 1990. Se requiere un estudio más sistemático de los intentos de cooperación para determinar qué posibilidades existen y ayudar a los gobiernos a sacar el máximo provecho de estas iniciativas.

La tercera observación se refiere a la importancia de la continuidad para asegurar el éxito de los programas de cooperación. La operación conjunta chino-brasileña para poner en órbita un satélite se inició en 1988 y sigue produciendo conocimientos e innovación tecnológica, como sus recientes aplicaciones comerciales (véase el recuadro 2). Este ejemplo

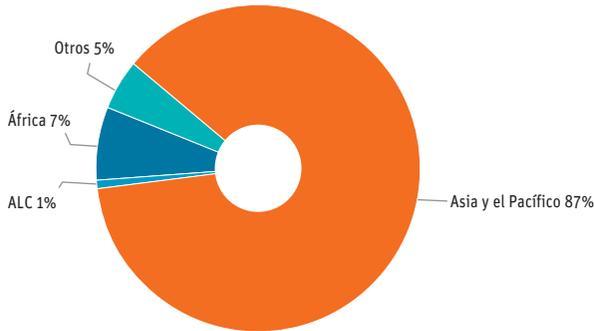
demuestra de qué manera se puede llevar adelante la cooperación —incluso en áreas vulnerables— cuando se armonizan las iniciativas y existen recursos financieros. Sin embargo, en cierto momento se necesitó una inversión cuantiosa. El hecho de que algunos memorandos de entendimiento recientes entre ALC y Asia aún no se hayan aplicado en la práctica pone de relieve las dificultades que los organismos públicos —cuyos recursos son limitados— afrontan para mantener a flote estas iniciativas.

**Educación e intercambios culturales.** La creciente internacionalización de la educación superior ofrece otra oportunidad para la cooperación entre gobiernos. Si bien los principales participantes son estudiantes que desean formarse en el extranjero, la cooperación entre universidades de distintos países es cada vez mayor; por ejemplo, actualmente otorgan títulos conjuntamente con instituciones extranjeras. Los vínculos internacionales en las áreas de educación e investigación ofrecen a los gobiernos la posibilidad de facilitar el fortalecimiento de los recursos humanos y establecer alianzas estratégicas y relaciones bilaterales o regionales que pueden realzar la capacidad competitiva, fortalecer las instituciones nacionales y fomentar acuerdos culturales y sociales entre los países (De Wit et al., 2005).

En el terreno de la educación, la conexión entre Asia y ALC aún es incipiente. En un informe exhaustivo sobre la internacionalización de la educación en ALC, apenas se observaron vínculos con la región de Asia y el Pacífico (De Wit et al., 2005). Según las cifras sobre movilidad internacional de estudiantes en el nivel superior (graduados y universitarios), los de ALC y Asia representan un porcentaje muy reducido del total de estudiantes internacionales en las universidades de ambas regiones, aunque el porcentaje de estudiantes asiáticos en ALC es mayor que el de estudiantes latinoamericanos en Asia (véanse los gráficos 1 y 2).

Esto no es sorprendente dados los obstáculos geográficos y de idioma. Sin embargo, los esfuerzos por superarlos podrían crear importantes oportunidades para una cooperación mutuamente beneficiosa, además de forjar vínculos culturales más estrechos. De hecho, el interés en la República Popular China parece estar aumentando entre los estudiantes de ALC. En Argentina, la creciente demanda de becas para estudiar en la República Popular China se ha traducido en la suscripción de acuerdos de cooperación entre universidades de ambos países.

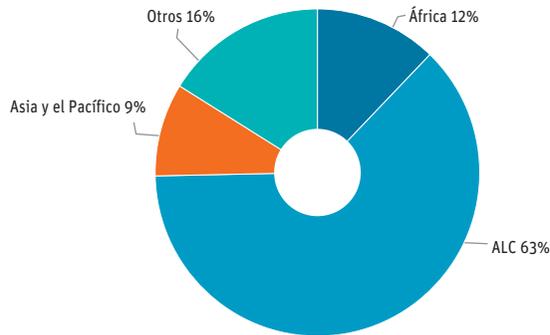
**Gráfico 1 • Estudiantes internacionales en Asia y el Pacífico por región de origen (educación superior)**



Número total de estudiantes = 270.879

Fuente: Instituto de Estadística de la Unesco.

**Gráfico 2 • Estudiantes internacionales en países de ALC por región de origen (educación superior)**



Número total de estudiantes = 56.508

Fuente: Instituto de Estadística de la Unesco.

Es interesante recordar que ALC y Asia están situadas en extremos opuestos en lo que respecta a la internacionalización de la educación. En un estudio reciente en el que se examina el respaldo institucional para la educación internacional en ALC se advirtió la falta de planificación estratégica y de capacidad institucional para incorporar eficazmente el elemento internacional (López et al., 2011). Dada la diversidad de los participantes en la internacionalización de la educación, incluidos los ministerios de Educación, del

Exterior y de Ciencia y Tecnología, los organismos de cooperación internacional, y las mismas instituciones académicas y de investigación, probablemente será fundamental contar con una estrategia en la que se especifiquen las funciones de cada uno.

Por otra parte, Asia y el Pacífico ha estado a la cabeza de la educación internacional. En 2009 los estudiantes de Asia y el Pacífico representaron el 52% de los estudiantes matriculados en el extranjero, el porcentaje regional más alto del mundo (ALC representó el 6%) (OCDE, 2011b). No obstante, la movilidad de los mismos es solo un indicador de la internacionalización de la educación. Bashir (2007) presenta datos sobre el número de campus extranjeros afiliados o programas conjuntos en economías en desarrollo. En las economías asiáticas incluidas el promedio es 334 por país, mientras que en ALC es 22.<sup>7</sup> El distinto grado de integración internacional en el sector de educación parece indicar que ALC puede aprender de las estrategias y políticas empleadas por las economías de Asia.

Finalmente, parece haber oportunidades para un mayor intercambio cultural entre ambas regiones. Si bien se admira el éxito económico de la República Popular China, en ALC al parecer existe poco conocimiento de la cultura asiática, y viceversa. La República Popular China ha incorporado la diplomacia cultural en su política exterior, principalmente a través del Instituto Confucio, que divulga la cultura y el idioma chinos en el extranjero. Actualmente hay 21 institutos en 10 países de ALC. La ampliación y profundización de este tipo de intercambios —sobre todo en la enseñanza de idiomas— puede facilitar los vínculos en la educación e investigación y crear la base para una cooperación más profunda en el futuro.

### Las agrupaciones interregionales multilaterales: un sector saturado

Además de los vínculos bilaterales, las economías de Asia y ALC se han integrado a varios foros interregionales multilaterales que tienen diversos objetivos, mecanismos institucionales y participantes. Algunos siguen el objetivo tradicional de los programas de libre comercio de reducir las barreras comerciales e integrar los mercados. Otros hacen hincapié en la cooperación

.....  
<sup>7</sup> Las economías incluidas en estas cifras abarcan la República Popular China, Hong Kong, China, Singapur, Malasia, Filipinas, Vietnam, Tailandia e India en Asia y el Pacífico; y Argentina, Chile, Colombia y México en ALC.

en distintas áreas del mercado. Algunos están centrados en la relación de Asia con ALC, mientras que otros grupos como el IBSA procuran ampliar su participación en el ámbito internacional.

En general, cabría prever que las agrupaciones interregionales tendrán ciertas ventajas y desventajas vis-à-vis la cooperación bilateral. Por un lado, las agrupaciones regionales pueden habilitar a economías más pequeñas y menos desarrolladas para sacar provecho de los beneficios de la cooperación. Como se indicó en la sección anterior, las iniciativas bilaterales más exitosas han incluido la participación de las economías más grandes —la República Popular China, Brasil, India, Japón y México—, que cuentan con más recursos para compartir y tienen mayor capacidad para invertir en los programas de cooperación. Mediante la cooperación regional pueden abordarse las asimetrías inherentes en las relaciones bilaterales entre gigantes como la República Popular China, India y Brasil, y otras naciones más pequeñas en ambas regiones. Las agrupaciones interregionales ofrecen también la posibilidad de incrementar progresivamente las medidas de cooperación con más recursos y capacidad técnica. Por otro lado, las iniciativas de cooperación interregional, precisamente debido a que en ellas hay un mayor número de participantes, pueden ser más difíciles de negociar y coordinar, y conllevan mayores costos de transacción que los acuerdos bilaterales.

Como en el caso de estos últimos, los programas de cooperación interregional entre Asia y ALC se han multiplicado en los últimos años. Esto no solo se debe a que se está empezando a comprender su importancia para los gobiernos a ambos lados del Pacífico, sino también a la creciente frustración de algunos gobiernos frente a las agrupaciones existentes y a la falta de progreso en foros internacionales como la OMC. En vista de su crecimiento, es importante examinar detenidamente estos programas y tratar de determinar cuáles han sido eficaces y por qué, y dónde deberá centrarse la labor en el futuro.

**Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).** El Foro APEC es el principal bloque interregional. Creado en 1989 para promover la cooperación económica entre los Estados miembros de la ASEAN<sup>8</sup> y sus principales socios de Asia, el APEC se ha transformado en un foro amplio para la

.....  
<sup>8</sup> Los miembros de la ASEAN son: Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, la RDP Lao, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam.

promoción de los acuerdos de comercio y la integración económica entre sus 21 miembros, que actualmente incluyen a México, Perú y Chile. Si bien su principal objetivo es facilitar la liberalización del comercio y la inversión, la cooperación económica y técnica —que en los círculos del APEC se denomina Cooperación Económica y Técnica del APEC (Ecotech)— ha formado parte de su labor desde su creación. El marco del programa Ecotech comprende mecanismos para la cooperación en áreas como la energía, la ciencia y tecnología, la salud, la agricultura, y la lucha contra la corrupción.

El APEC cuenta con un avanzado marco institucional, una secretaría permanente, aunque pequeña, y grupos de trabajo en las áreas mencionadas anteriormente, y en las comprendidas en el temario de la Ecotech. Todos los grupos de trabajo tienen programas de acción focalizados, sistemas de implementación, y prioridades a mediano plazo. Las contribuciones anuales de sus miembros permitieron otorgar US\$22 millones en financiamiento para más de 100 proyectos durante el período de 2009–2010 (véase [www.apec.org](http://www.apec.org)).

¿En qué medida son provechosas estas disposiciones? Se han efectuado muchas evaluaciones de la eficacia del APEC, incluidas evaluaciones independientes de sus grupos de trabajo. Si bien estas evaluaciones solo proveen indicadores imperfectos,<sup>9</sup> se ha sostenido frecuentemente que una mejor orientación estratégica sería beneficiosa para los programas de cooperación económica y técnica del APEC, que en muchos casos son reflejo de los temarios de economías más avanzadas. Además, un análisis de las características de la programación del APEC para tratar los temas de la Ecotech parece indicar que la mayoría se aborda en seminarios aislados, sesiones de capacitación y conferencias, lo cual hace difícil determinar si existe una labor continua a lo largo del año.<sup>10</sup> En otras áreas, como la facilitación del comercio, el APEC ha logrado una mayor cooperación entre sus miembros en áreas que exceden las políticas tradicionales de comercio; por ejemplo, la simplificación de los procedimientos de visado para empresarios, y el intercambio de información entre las autoridades nacionales de sus miembros sobre la privacidad de los datos para proteger el comercio electrónico.<sup>11</sup> Se

.....

<sup>9</sup> Muchas evaluaciones se basan en estudios con un número reducido de encuestados.

<sup>10</sup> Esto se debe en parte a que el APEC, en sí, no se encarga de reforzar la capacidad, aunque sus grupos de trabajo organizan actividades de fortalecimiento de la misma relacionadas con sus temarios.

<sup>11</sup> La tarjeta para viajes de negocios del APEC provee a los portadores entrada libre a las economías participantes. El acuerdo de protección de la privacidad transterritorial

estima que estas iniciativas, y otras implementadas en el marco del Segundo plan de acción del APEC para la facilitación del comercio, redujeron en un 5% los costos de transacción entre 2007 y 2010 (PSU, 2012).

El APEC tiene puntos fuertes y débiles como foro para la cooperación interregional. Una de sus deficiencias fundamentales es la limitada cobertura geográfica en ALC. Los únicos países participantes de ALC son México, Perú y Chile, y por tanto el APEC está decididamente centrado en Asia. La moratoria para el acceso de nuevos miembros hasta 2010, combinada con el creciente desacuerdo político sobre la posibilidad de ampliar o no el foro, han frustrado las aspiraciones de otros países interesados en integrarse, como Colombia, Costa Rica y Ecuador.

**Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este.** El Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (Focalae), una organización formada por 34 Estados de ALC y Asia, fue creado en 1998. A diferencia del APEC, el principal objetivo del Focalae es estimular la cooperación económica y política en diversas áreas, incluidas la educación, la ciencia y la tecnología, la innovación y la reducción de la pobreza. Sus miembros no buscan, explícitamente, liberalizar las relaciones comerciales ni promover la integración económica entre las regiones. Dada su cobertura geográfica más amplia, el Focalae puede transformarse en el fundamento de una cooperación regional más inclusiva. Además, dado que su foco de atención es la cooperación en áreas distintas del mercado, podría tener ventajas comparativas en ese terreno. En cambio, algunos observadores consideran que el Ecotech ha sido eclipsado por el temario de comercio e inversión del APEC (Krongkaew, 2003).

Por otro lado, el fundamento institucional del Focalae es menos sólido que el del APEC; no existe una secretaría permanente y las reuniones de nivel ministerial solo tienen lugar cada tres o cuatro años (en el caso del APEC, los jefes de Estado se reúnen todos los años). Una de las ventajas posibles de esta estructura institucional es una menor burocracia y una mayor flexibilidad, por ejemplo, para realizar muchas de las funciones a través de Internet. No obstante estos beneficios potenciales, es evidente que existe una falta de dedicación y atención a la institución por parte de algunos de sus miembros.

---

del foro ofrece a las autoridades a cargo de proteger la privacidad un mecanismo para compartir información y suministrar asistencia para aplicar las normas de protección de la privacidad de datos entre países.

Ciertas iniciativas esenciales, como el respaldo a la pequeña y mediana empresa (PyME), que desde 2002 ha sido una prioridad del Focalae, han dado pocos resultados tangibles.<sup>12</sup> El establecimiento de una secretaría que puede operar en línea —un medio de trabajo indispensable para una agrupación de 34 economías geográficamente dispersas— se produjo recién en 2011. Durante la reunión de funcionarios superiores celebrada en 2010, los delegados adoptaron una estrategia para aumentar la conciencia sobre estos problemas y crear un mayor grado de compromiso entre los miembros (Focalae, 2010). Esa estrategia se tradujo en la fundación del Focalae Vision Group, que tiene por misión dar un perfil más prominente al organismo. Está por verse aún si el Focalae se transformará en un foro importante para la cooperación interregional.

### *Un par de nuevas agrupaciones*

Mientras los bloques interregionales más antiguos se esforzaban por delimitar sus funciones, surgió un par de nuevas agrupaciones multilaterales que son reflejo de la creciente influencia de las principales economías de ambas regiones en el ámbito internacional. El Foro IBSA (India–Brasil–Sudáfrica) y el Grupo BRICS (Brasil–Rusia–India–República Popular China–Sudáfrica) ofrecen nuevas oportunidades para la cooperación entre las economías de ALC y Asia. Estos foros han permitido un diálogo directo y el intercambio de conocimientos entre las economías participantes. Además, en el caso de IBSA, se han puesto en marcha programas de cooperación técnica y económica en áreas como la agricultura, la infraestructura y el fortalecimiento institucional en economías menos desarrolladas a través del Fondo IBSA, gracias a lo cual ha aumentado progresivamente la importancia de este bloque para la cooperación Sur-Sur. Finalmente, en la medida en que muchas economías de ALC y Asia tienen intereses comunes en organizaciones como las Naciones Unidas, la OMC y el G-20, IBSA y BRICS, pueden hacer sentir su influencia en esas áreas. Este aspecto se abordará con más detalle en la siguiente sección.

Al parecer, IBSA se ha transformado en un instrumento eficaz para la cooperación entre ALC y Asia (y África). El grupo ha establecido un sólido fundamento institucional, con una estructura claramente delineada para

.....  
<sup>12</sup> Se han organizado varios seminarios en el área de la promoción de la PyME, aunque no han surgido mecanismos más fuertes y coherentes, como una propuesta para crear una red de centros de respaldo de este tipo de empresas en ambas regiones.

proponer y supervisar los programas de cooperación, y grupos de trabajo en 16 áreas, incluidas la educación, el desarrollo social, la cultura y la defensa. Se ha suscrito más de una docena de memorandos de entendimiento y acuerdos entre los tres gobiernos; y los representantes de la sociedad civil, los círculos académicos y las empresas se reúnen periódicamente en el marco de los encuentros de IBSA. Por añadidura, todos los participantes hacen una contribución anual de US\$1 millón al Fondo IBSA, que financia proyectos de desarrollo en África, ALC y Asia. En cuanto a BRICS, sus miembros celebraron su primer encuentro oficial en 2009 (antes del ingreso de Sudáfrica en 2010), y desde entonces sus líderes se han reunido todos los años. Durante la reunión cumbre de 2012, los líderes de la agrupación dieron a conocer un plan para formalizar la situación jurídica del Foro y crear instituciones permanentes, incluido un banco de desarrollo de operación conjunta. Entre otras iniciativas para profundizar la cooperación dentro del Foro se destaca un acuerdo para otorgar préstamos en moneda nacional a los miembros de la agrupación.

**Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica.** Entretanto, siguen surgiendo nuevas opciones para la integración interregional. El Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP), que se fundó sobre un TLC en vigor suscrito por Chile, Singapur, Brunei Darussalam y Nueva Zelanda, incluye también a Perú, Malasia y Vietnam, además de Estados Unidos y Australia. Estos países están negociando un acuerdo comercial sumamente actualizado, con más alcance que todos los acuerdos ahora en vigor, mediante la cobertura de temas como las empresas estatales y las adquisiciones del sector público. A fines de 2011 México, Japón y Canadá expresaron interés en integrarse al TPP, lo cual aumentará considerablemente la influencia política del bloque.

En esta etapa, es difícil evaluar las posibilidades del TPP como facilitador de la cooperación en áreas distintas del mercado, aunque su declarada intención de abordar temas pertinentes para la política nacional puede ofrecer amplias oportunidades para la cooperación técnica y el intercambio de conocimientos. Sin embargo, la gran amplitud del acuerdo propuesto ha despertado ya ciertas inquietudes entre el electorado de algunos países miembros.

**El incipiente “Bloque del Pacífico” de América Latina.** Los países latinoamericanos del Arco del Pacífico, concientes de las oportunidades estratégicas

que les ofrece la geografía, están adoptando medidas para aumentar su propia integración y cooperación, procurando al mismo tiempo profundizar sus vínculos con Asia. La Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano, conocida como el Arco del Pacífico (ARCO) fue puesta en marcha en 2006 por 11 países de ALC,<sup>13</sup> y ha patrocinado una serie de reuniones ministeriales con delegaciones de Japón, la República de Corea, la República Popular China y otras economías asiáticas. Del mismo modo, en 2011 los presidentes de México, Colombia, Chile y Perú anunciaron el Acuerdo del Pacífico, en el que se propone una alianza para integrar mejor sus economías a fin de mejorar la competitividad en los mercados asiáticos. Los tres socios sudamericanos, Colombia, Chile y Perú, dieron un paso más al integrar sus mercados de valores a través del Mercado Integrado Latinoamericano, que permite a los inversionistas de un país comerciar con empresas registradas en cualquiera de los otros dos países. Está claro que los países latinoamericanos situados en la costa del Pacífico están centrando su atención en los mercados de Asia. Lo menos claro es si estas agrupaciones incipientes se transformarán en las principales partes de la relación interregional.

Otro aspecto conexo es la posibilidad de crear sinergias entre los procesos de integración regional en ambos lados del Pacífico y la cooperación interregional. Las economías de Asia y el Pacífico, a través de foros como el ASEAN y el APEC, han adoptado un temario de integración de gran envergadura que excede la pura integración de los mercados a fin de incluir programas para simplificar los procedimientos aduaneros, mejorar la protección de las inversiones, la propiedad intelectual y los cruces fronterizos. El establecimiento de una base institucional más fuerte para la integración intraregional en ALC, que va a la zaga de Asia en este terreno, deberá facilitar la cooperación entre ambas regiones al proveer una contraparte, en ALC, para las instituciones regionales de Asia y crear oportunidades para incrementar progresivamente las iniciativas de cooperación en el ámbito nacional.

### **La cooperación entre Asia y el Pacífico y ALC en el entorno mundial**

En el actual contexto internacional, ALC y Asia y el Pacífico están bien situadas —quizá mejor que nunca antes— para promover medidas concretas

.....

<sup>13</sup> Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú.

sobre temas mundiales fundamentales, como la regulación financiera internacional, el cambio climático y la gestión de las instituciones multilaterales. El surgimiento del G-20 (con siete miembros suplementarios de ALC y Asia)<sup>14</sup> como reemplazo del G-7/8 confirma la importancia de estos nuevos participantes en el sistema internacional de adopción de decisiones. Dada la relevancia económica, demográfica y estratégica de las nuevas potencias asiáticas y latinoamericanas, su respaldo será necesario para el éxito de todo nuevo acuerdo internacional.

¿Qué intereses comparten ambas regiones? Indudablemente, un área clave de interés común es la reforma de la estructura de gestión de las principales organizaciones internacionales. ALC y Asia han insistido continuamente en que el número de votos asignados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) debe reflejar mejor la realidad económica internacional, y lograron una reasignación del 5% del poder de voto hacia las economías de mercado emergente desde 2008. Brasil e India han encabezado una labor destinada a reformar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, objetivo propuesto al crearse el Foro IBSA en 2003. Ambos países han respaldado los intentos del otro por lograr un asiento permanente en el Consejo, aunque han tropezado con la oposición de la República Popular China, entre otros. Evidentemente, la cooperación tiene sus límites. En la medida en que economías más grandes, como la República Popular China, India y Brasil, adquieran la condición de “potencias mundiales”, su postura frente a los intentos por reformar la gestión mundial puede cambiar, sin perjuicio de la solidaridad Sur-Sur.

Indudablemente, la creación de un sistema más robusto de regulación financiera mundial beneficiaría a las dos regiones, dada su creciente integración a los mercados financieros mundiales. En esta área, a ambas les interesa mejorar la capacidad del FMI para seguir la marcha de economías “sistémicamente importantes”, como Estados Unidos y la Unión Europea (UE), y para examinar los desfases de monedas y los desequilibrios macroeconómicos. Otro interés común importante es el de reforzar las redes mundiales de seguridad financiera, área en la que es esencial una mejor coordinación. Naturalmente, el problema de la moneda constituye otro elemento de desacuerdo entre la República Popular China y muchas de sus contrapartes en ALC y Asia.

.....  
<sup>14</sup> Argentina, Brasil, la República Popular China, India, Indonesia, la República de Corea y México; Japón era un país miembro del G-7 original.

Las negociaciones sobre comercio multilateral conforman otra área en la cual la cooperación y el conflicto han ido de la mano en ambas regiones. En ciertos casos, los gobiernos han actuado conjuntamente, por ejemplo cuando se opusieron, con éxito, a la propuesta de Estados Unidos y la UE para la Ronda de Doha en 2003. La OMC también ha provisto un foro donde los países de ALC pueden expresar sus inquietudes con respecto al poderío económico de la República Popular China. La región auspició el mayor número de procesos *antidumping* contra aquella nación desde que esta se incorporó a la OMC en 2001 (Domínguez, 2006). En general, más de la mitad de los reclamos por *dumping* formulados por países de ALC entre 2006 y 2011 se han dirigido a economías asiáticas (lo que no ocurre en sentido contrario). Las actividades de la OMC ponen de relieve la posibilidad de que surjan asimetrías en la relación económica entre ALC y Asia, lo cual puede crear tensiones políticas.

## Conclusiones y recomendaciones

¿Qué enseñanzas nos deja este cuadro general de la cooperación entre Asia y el Pacífico y ALC? Primero, es necesario hacer una advertencia. Dada la amplia gama de actividades, mecanismos institucionales y áreas de interés consideradas en este capítulo, junto con —en muchos casos— la falta de información, no es posible formular conclusiones sistemáticas. En cambio, nos proponemos presentar algunas observaciones generales que deberán facilitar las decisiones sobre política con respecto al futuro de la cooperación interregional.

**Se requiere un análisis más sistemático de la cooperación en áreas distintas del mercado.** La falta de información presenta un obstáculo continuo para evaluar la eficacia de este tipo de cooperación entre las regiones. Si bien los gobiernos participan en una enorme variedad de tratados, acuerdos bilaterales y foros multilaterales —sin mencionar los vínculos forjados directamente en el terreno institucional— se han efectuado muy pocos estudios sistemáticos de los resultados obtenidos mediante estos acuerdos y mecanismos. A falta de pruebas contundentes, muchas veces los analistas adoptan la postura común de que la cooperación es más retórica que actuación, y que se ve obstaculizada por un exceso de burocracia y otros mecanismos institucionales confusos y redundantes. Si bien estos puntos de vista tienen

algo de cierto, los ejemplos de una cooperación exitosa y mutuamente beneficiosa demuestran lo que se puede lograr cuando las circunstancias son adecuadas. Esos éxitos indican que se debe prestar mayor atención a estos problemas a fin de entender mejor los posibles beneficios y cómo pueden obtenerse más eficazmente.

**La coordinación y la planificación estratégicas entre las distintas instituciones son esenciales.** Una de las principales conclusiones de este análisis es que la cooperación internacional comprende una amplia gama de participantes, que podrían no estar acostumbrados a trabajar juntos. En el ámbito nacional, estos participantes incluyen ministerios del Exterior, organizaciones de cooperación internacional, bancos nacionales de desarrollo o bancos de exportación–importación, y ministerios de Educación, Ciencia y Tecnología y Energía. Si a esto le agregamos la presencia de las contrapartes en los gobiernos extranjeros y, posiblemente, las instituciones multilaterales, se hace evidente la necesidad imperiosa de una buena coordinación entre las instituciones para el éxito de los programas de cooperación.

En el ámbito nacional, los gobiernos deben formular un plan estratégico de cooperación que incluya los distintos foros en que participan y que ayude a delimitar la función de las instituciones nacionales. Un enfoque más sistemático permitiría que los gobiernos pudieran formular objetivos más pragmáticos y mejor orientados a los resultados, y podría contribuir a la evaluación de los avances logrados mediante el establecimiento de objetivos concretos.

**Los acuerdos de comercio pueden ser un trampolín para ampliar la cooperación.** Se han examinado varios ejemplos de acuerdos comerciales tradicionales que han servido como fundamento para una cooperación real en áreas cercanas al comercio, como los procedimientos de visado y la privacidad de los datos, así como la educación y el desarrollo de recursos humanos, la agricultura, y la ciencia y la tecnología. Esto ha tenido lugar mediante acuerdos bilaterales como el Acuerdo de Asociación Económica entre Japón y México, y en foros regionales como el APEC. Es acertado establecer un vínculo entre las iniciativas de cooperación y los acuerdos de comercio en vigor o en ciernes. Primero, existen sinergias manifiestas entre los acuerdos comerciales y la cooperación, sobre todo en el contexto de las políticas consideradas en el marco de la “asistencia al comercio”, en que la cooperación tradicional para el desarrollo y la integración del comercio se cruzan. Podría

considerarse que ciertas áreas, como la eliminación de los obstáculos de infraestructura que restringen el comercio, ofrecen las mejores oportunidades para cooperar. Otra puerta de entrada para aumentar la cooperación en temas de política exterior es la facilitación del comercio, que abarca una amplia gama de problemas logísticos, como los procedimientos aduaneros, la adaptación del comercio electrónico, y las políticas de “ventanilla única”. El éxito del programa de facilitación del comercio del APEC puede proveer un sistema de normas y prácticas óptimas para hacerlas extensivas a otros países de ALC.

Segundo, los acuerdos de comercio proveen un marco institucional que comprende la personalidad jurídica, que muchas veces es aprobada por el Poder Legislativo, comités de inspección y mecanismos de resolución de disputas. En muchos casos este marco no se incluye en los acuerdos y memorandos de entendimiento sobre cooperación en áreas distintas del mercado. Finalmente, los acuerdos de comercio e inversión atraen mucha atención en los círculos de política nacional y generalmente se les atribuye mucha importancia, lo cual no ocurre en el caso de los acuerdos sobre ciencia y tecnología o educación. El establecimiento de vínculos entre ambos tipos de acuerdo puede ayudar a elevar el perfil de las iniciativas de cooperación y asegurar su implementación.

**El “apalancamiento” de las instituciones multilaterales regionales.** En la actualidad, las economías de Asia y el Pacífico y ALC colaboran entre sí mediante su participación en instituciones multilaterales regionales como el Banco Asiático de Desarrollo (BASD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).<sup>15</sup> Estos dos bancos cooperan al amparo de un acuerdo oficial de asociación, y sus presidentes han suscrito acuerdos orientados a sustentar medios de transporte sostenibles con baja emisión de dióxido de carbono, y a compartir el acceso a programas de financiamiento del comercio que reúnen a más de 100 instituciones financieras en respaldo del comercio entre ambas regiones. La Asociación de Economía y Negocios de América Latina/el Caribe y Asia/Pacífico (LAEBA), otra iniciativa conjunta del BASD y el BID, provee oportunidades para la investigación comparada de los aspectos de economía empresarial en ambas regiones y habilita a los investigadores para examinar

.....  
<sup>15</sup> Tres economías asiáticas, la República Popular China, Japón y la República de Corea son también miembros no prestatarios del BID.

cuestiones de actualidad y colaborar con los encargados de formular políticas y con el sector privado.

Las instituciones están en condiciones de facilitar el intercambio de conocimientos sobre una variedad más amplia de temas entre los formuladores de políticas, las instituciones académicas y las empresas de ambas regiones. Además, los bancos multilaterales de desarrollo, en su calidad de foros para un diálogo de alto nivel entre las dos regiones, deberán constituir una fuente cada vez más valiosa de ideas para la cooperación interregional. Esto incluiría una labor destinada a delimitar los intereses comunes y la coordinación y el suministro de directrices sobre temas fundamentales de alcance mundial, como la estabilidad financiera y el cambio climático.

**Centrar la atención en áreas de complementariedad estratégica.** Una motivación decisiva para la cooperación entre economías en desarrollo es la existencia de complementariedades, es decir, de áreas en las que una economía tiene conocimientos especializados, ventajas comparativas o recursos que satisfacen la demanda en la otra economía. En vista de sus ventajas comparativas en el suministro de ayuda y asistencia técnica, India ha venido implementando programas de reforzamiento de la capacidad técnica y económica para funcionarios públicos extranjeros desde 1964. Los programas, mediante los cuales se otorgan becas para que estos funcionarios viajen a India, han sido utilizados por 159 países. No obstante, la participación de ALC ha sido escasa, y durante el período 2010–11 la región solo recibió el 0,14% del financiamiento para cooperación técnica de India. Japón ha estado a la cabeza en el suministro de ayuda para el comercio, un área de fuerte demanda en ALC dadas las necesidades de infraestructura existentes. La región de ALC solo recibió el 9% de la ayuda para el comercio en 2010. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) provee una perspectiva general de la estrategia japonesa de asistencia para el comercio y recomienda a los países de ALC que aprovechen esta oportunidad (CEPAL, 2010a).

Al mismo tiempo, los gobiernos que desean aprovechar las complementariedades para la cooperación deben evitar el uso de prerrogativas de competencia que pertenecen a otros países o empresas. Las solicitudes para compartir tecnologías o conocimientos tecnológicos en áreas con ventajas comparativas tropezarán con intereses privados y probablemente arruinarán los empeños por alentar la cooperación. En general, el sector público ofrece mejores incentivos para la cooperación.

Sin embargo, en ciertos casos los intereses e impulsos competitivos de un país se ajustan perfectamente a las necesidades de desarrollo de otro país, creando oportunidades para la cooperación, ya sea a través de la ayuda para el desarrollo o la asistencia técnica, en áreas que muchas veces caen en el ámbito de ciertos mecanismos de mercado como la inversión extranjera directa (IED). Un ejemplo de esto es el área de infraestructura, que se examina a continuación. Para crear los mejores incentivos posibles para la cooperación, es importante considerar, junto con las complementariedades propiamente dichas, las complementariedades estratégicas, es decir, aquellas áreas en las cuales las ventajas comparativas para la cooperación coinciden con los intereses estratégicos, o al menos no se contradicen con ellos, debido a la existencia de objetivos distintos.

**¿Qué áreas ofrecen las mejores oportunidades para la cooperación entre Asia y el Pacífico y ALC?** La infraestructura es un área fundamental para la posible creación de sinergias entre las fuerzas del mercado y las prioridades de desarrollo. También es un área en la que la inversión pública coexiste con la privada, lo cual significa que las oportunidades para la colaboración trans-territorial abarcan desde la IED hasta las asociaciones público-privadas, la asistencia técnica y la ayuda tradicional para el desarrollo. Sin embargo, una buena parte de la ayuda bilateral para infraestructura cae en el ámbito de la cooperación, de acuerdo con la definición que aquí se utiliza.

Indudablemente esto ocurre en las relaciones entre Asia y ALC. Dado el esquema preponderante que ha caracterizado el comercio entre ambas regiones, en el cual ALC, que cuenta con abundantes recursos, provee materias primas para los gigantes asiáticos, Asia tiene un interés estratégico manifiesto en mejorar la infraestructura para el transporte y la exportación de materias primas en ALC. Más aún si se considera que los costos de transporte asociados con las limitaciones de infraestructura —que superan el costo de las barreras arancelarias— representan un obstáculo mayor para el comercio en ALC (Moreira, Volpe y Blyde, 2008). En ALC las necesidades en materia de infraestructura son evidentes: la región está muy a la zaga de otras regiones en áreas como la densidad de carreteras y el porcentaje de caminos pavimentados. La inversión en infraestructura en ALC, tanto pública como privada, se redujo de alrededor del 6% del producto interno bruto (PIB) a comienzos de los años noventa al 2% en 2006. La experiencia adquirida en las economías desarrolladas parece indicar que en las economías

en desarrollo la meta de inversión debe ser de alrededor del 5% del PIB (CEPAL, 2010b).

Asia y ALC han comenzado a cooperar en el área de infraestructura, combinando la inversión privada con mecanismos tradicionales de ayuda para el desarrollo. Japón, por ejemplo, ha puesto en marcha una estrategia de asistencia mediante préstamos para crear infraestructura en zonas con recursos naturales importantes. Esta labor conjunta entre el Ministerio de Asuntos Exteriores, la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), otros organismos gubernamentales y el sector privado crea oportunidades de inversión que podrían proporcionar a los países de ALC el financiamiento necesario para mejorar la infraestructura (CEPAL, 2010a). Dada su estrategia de combinar la inversión con la cooperación para el desarrollo, sus ventajas comparativas en el suministro de ayuda para el comercio, y su interés especial en áreas como los recursos naturales y la seguridad alimentaria, Japón ofrece oportunidades manifiestas para una cooperación mutuamente beneficiosa con ALC. Para sacar el mayor provecho posible de esta oportunidad, los gobiernos de ALC deberán seleccionar proyectos y delimitar sus prioridades técnicas y financieras.

La experiencia adquirida en materia de políticas de reducción de la pobreza deberá proveer amplias oportunidades para la cooperación entre las dos regiones, mediante el intercambio de conocimientos y asistencia técnica. En ambas regiones existen apreciables problemas socioeconómicos y un elevado número de personas pobres, a pesar de que en muchos casos se ha logrado un fuerte crecimiento económico. Sin embargo, varios países de ALC han podido reducir considerablemente los índices de pobreza durante la última década mediante programas de transferencias condicionadas de efectivo. Estos programas ayudan a reducir la pobreza mediante la transferencia de fondos a personas pobres a condición de que estas adopten ciertas medidas, por ejemplo, que mantengan a sus hijos en la escuela, se vacunen o se sometan a exámenes médicos periódicos. La abundante bibliografía sobre transferencias condicionadas de efectivo indica que, si bien ofrecen excelentes oportunidades para reducir la pobreza, presentan ciertas dificultades especiales, sobre todo en lo que respecta a la designación de beneficiarios, el control de la condicionalidad y la gestión descentralizada (Fiszbein y Schady, 2009).

En el curso de la última década más de una docena de países de ALC han adoptado programas de transferencias condicionadas de efectivo. En

general, estos se han implementado eficazmente y han dado importantes resultados, no solo porque han reducido los niveles de pobreza, sino también porque han aumentado el consumo y el uso de servicios de salud y educación. Recientemente, varios gobiernos de Asia han adoptado programas de esta naturaleza. India los ha usado en los estados, y actualmente el modelo se está aplicando a los programas de protección social a nivel nacional. Puesto que en el pasado el gobierno de India ha dado prioridad al suministro de bienes y servicios por sobre las transferencias de efectivo, la implementación a gran escala del programa presenta nuevos retos, entre ellos el relativo al seguimiento de las transferencias y al control de la condicionalidad. La asistencia técnica y la experiencia internacional pueden contribuir a superar estos retos (PNUD, 2009). Si bien no existe un programa de transferencias condicionadas adecuado para todos los casos, la experiencia adquirida en ALC, especialmente en vista de su diversidad, deberá proveer algunas enseñanzas que los gobiernos de Asia pueden utilizar en sus propios programas.

Los programas en caso de desastre constituyen otra área de política en la que deberán existir fuertes incentivos para la cooperación entre ALC y Asia. El suministro inmediato de asistencia cuando se producen catástrofes es un tipo esencial de cooperación, aunque muchas organizaciones internacionales están siempre preparadas para proveer ayuda. Igualmente importantes son las oportunidades para colaborar, compartir conocimientos especializados, y prepararse conjuntamente para hacer frente a los desastres y adoptar estrategias de mitigación.

Los programas en caso de desastre son un bien público por excelencia: prácticamente no existen incentivos de mercado para proveer socorro o ayudar a mitigar sus efectos; por tanto, el riesgo de que la cooperación pueda vulnerar los intereses del sector privado es escaso. Además, muchas economías de ALC y Asia tienen características ecológicas y topográficas similares que los hacen vulnerables frente a fenómenos naturales como los terremotos, los *tsunami* y las inundaciones. Estas similitudes crean oportunidades para la investigación conjunta, que puede rendir enormes beneficios a ambos lados del Pacífico. Finalmente, dada la escasez de datos que normalmente afrontan quienes investigan los desastres naturales (dado que las oportunidades para reunir información en el terreno son limitadas), la cooperación puede mejorar considerablemente las perspectivas para la investigación científica (véase el recuadro 1).

Los retos del cambio climático constituyen otra área en la cual la cooperación internacional es fundamental, y ofrecen buenas posibilidades para adoptar iniciativas interregionales mutuamente benéficas. Además de las negociaciones para alcanzar un acuerdo internacional, la mitigación del cambio climático forma parte cada vez más de una amplia gama de temas pertinentes a ambas regiones, incluidos el desarrollo urbano, la competitividad económica y las negociaciones sobre comercio.

Los gobiernos de ambas regiones pueden cooperar en la investigación de los efectos ambientales, económicos y sociales del cambio climático, y el impacto de las distintas estrategias de mitigación, mediante una labor conjunta de investigación y el intercambio de información. Además, la mitigación del cambio climático comprende abundantes áreas de política en etapa de gestación en las cuales el intercambio de conocimientos puede ser mutuamente beneficioso, sin vulnerar los intereses del sector privado. Estas incluyen la creación de mercados de carbono, la promoción de la eficiencia de los productos de consumo, el uso de medios de transporte público con menor nivel de emisiones, y la adopción de programas para compensar a las economías en desarrollo por la reducción de sus emisiones (la denominada “reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques”).<sup>16</sup> Específicamente, el éxito de ciudades como Curitiba, Belo Horizonte, Medellín y Bogotá en la creación de sistemas de transporte público sostenibles y sistemas de tratamiento de residuos ofrece un ejemplo valioso, sobre todo en Asia, donde se prevé un rápido aumento de la urbanización en las próximas décadas.<sup>17</sup>

La cooperación entre Asia y ALC también puede contribuir a aumentar la influencia de sus gobiernos en los foros internacionales sobre cambio climático. A medida que se avanza en la creación de un nuevo sistema para reemplazar el Protocolo de Kioto, sigue habiendo problemas fundamentales, como el nivel de reducción de emisiones en los países en desarrollo, la solidez de las obligaciones legales incorporadas en el nuevo tratado, y los

.....

<sup>16</sup> Los programas para reducir las emisiones por deforestación y degradación de bosques son puestos en práctica por las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Gobierno de Noruega. En la actualidad, más de 12 economías de ALC y Asia participan en estos programas, ya sea en calidad de beneficiarios u observadores.

<sup>17</sup> Se prevé que la población urbana de Asia se duplicará entre 2000 y 2030; actualmente representa alrededor del 48% de la población total, mientras que en ALC el 79% de la población vive en zonas urbanas (BASD y Banco Mundial).

mecanismos para hacerlas cumplir, de haberlos. No obstante, en este caso también han surgido posiciones contrarias en economías como Brasil, la República Popular China e India.<sup>18</sup>

La regulación financiera presenta retos particularmente importantes que deben abordarse mediante la cooperación internacional y en los foros multilaterales, sobre todo en vista de las perturbaciones que ha habido en los mercados financieros mundiales en los últimos años. Dados los vínculos que existen entre los mercados y la exposición crediticia de las instituciones financieras, los bancos centrales y organismos normativos nacionales deben compartir información y coordinar mejor sus políticas.

Si bien las economías de ALC y Asia han estado protegidas de los efectos más adversos de la crisis financiera mundial, sigue habiendo razones de peso para la cooperación. Primero, muchas economías de mercado emergente en ALC y Asia afrontan problemas similares de política asociados con las afluencias de capital y la volatilidad de los tipos de cambio. La experiencia adquirida por los gobiernos de ambas regiones podría proveer algunas enseñanzas en este terreno. Segundo, a medida que aumentan los flujos de comercio y la inversión entre Asia y ALC, surgen vínculos más estrechos entre sus economías, cuyos efectos no pueden apreciarse todavía. La cooperación puede ayudar a asegurar la existencia de un clima estable para esta integración interregional mediante medidas como la implementación de convenios de pago y crédito recíproco, y un sistema de pagos en moneda nacional. Los acuerdos bilaterales de canastas de monedas, que permiten a una economía realizar actividades comerciales directamente en la moneda de sus socios comerciales, ofrecen otro mecanismo de política que puede profundizar la cooperación. La República Popular China y Argentina ya han suscrito un acuerdo de este tipo.

En lo que respecta a la supervisión bancaria, el intercambio de información y la comunicación entre las autoridades reguladoras nacionales es clave para supervisar eficazmente los mercados financieros de ambas regiones, que están cada vez más integrados. La primera conferencia de bancos centrales de ALC y Asia Oriental, realizada en 2011, representa un primer paso en esa dirección y constituye un foro que deberá reforzarse en los

.....

<sup>18</sup> India fue el principal oponente de la imposición de metas obligatorias para las economías en desarrollo. Estas metas eran un elemento fundamental del acuerdo que surgió en la Conferencia de Durban de 2011. Por su parte, Brasil es partidario de establecer metas de emisión con fuerza legal como parte del convenio para reemplazar el Protocolo de Kioto, que indudablemente serán rechazadas por India y la República Popular China.

próximos años. Las economías asiáticas ya han adoptado medidas importantes para profundizar la cooperación regional a través de un diálogo oficial entre los ministros de Hacienda y los bancos centrales de las economías de la ASEAN+3.<sup>19</sup> Estas mismas economías han venido coordinando, desde 2000, la creación de una red de seguridad financiera regional (la Iniciativa Chiang Mai), que suministra liquidez a corto plazo para evitar posibles crisis monetarias. En ALC la cooperación en materia de regulación financiera está menos avanzada, y la experiencia adquirida en Asia puede ofrecer enseñanzas valiosas.<sup>20</sup>

Finalmente, el surgimiento del G-20 como principal foro para el examen de la regulación financiera mundial ofrece a los gobiernos de Asia y ALC una oportunidad para configurar nuevos criterios en áreas fundamentales, incluidos los requisitos de capital, la regulación de instituciones de importancia sistémica mundial, y las normas internacionales de contabilidad. Además, las negociaciones conducentes a reformar el FMI para mejorar su capacidad de supervisión de economías de importancia sistémica mundial y ampliar la representatividad de sus estructuras de gestión revisten enorme interés para ambas regiones. A este respecto, una mejora del diálogo y de la coordinación intrarregional es un requisito esencial para asegurarse de que los intereses de ambas regiones en áreas donde existe común acuerdo se vean representados de la mejor forma posible en los foros internacionales.

Naturalmente, no es realista imaginar áreas de política en las cuales los intereses regionales siempre coincidirán, o en las que los gobiernos dejarán de lado sus propios intereses en pos de los ideales de la cooperación Sur-Sur. Como hemos visto, las oportunidades para cooperar van de la mano con numerosos puntos de desacuerdo en el amplio panorama de las relaciones entre Asia y ALC. Por ejemplo, Nunes de Oliveira, Onuki y Oliveira (2006) comprobaron que la concordancia de opiniones entre India y Brasil se redujo marcadamente entre 1994 y 2004, como queda de manifiesto al examinar sus votos en las Naciones Unidas y la OMC. No obstante, fue precisamente durante ese período cuando dichos países pusieron en marcha el Foro IBSA con Sudáfrica, que en general se considera un modelo altamente exitoso y

.....  
<sup>19</sup> Los “+3” son la República Popular China, Japón y la República de Corea; la nota 8 contiene una lista de las economías de la ASEAN.

<sup>20</sup> Véase un análisis más detallado de la cooperación financiera entre Asia y ALC en Estevadeordal y Kawai (de próxima publicación), documento de referencia del BAsD-BID.

eficaz de cooperación multilateral. Esto parece indicar que en ciertas áreas los gobiernos de ALC y Asia pueden embarcarse en una labor de cooperación que los beneficia a todos, incluso si existen desacuerdos en otros terrenos. Para esto, los gobiernos deberán elaborar programas de cooperación en áreas en las que existan incentivos adecuados, y en las que se cuente con el respaldo y la coordinación institucional necesarios.

## Referencias

- APEC (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico). 2010. *APEC Senior Officials' Report on Economic and Technical Cooperation 2010*. Singapur: Secretaría del APEC.
- Ávila, J.G. 2007. "The Process of Internationalization of América Latina Higher Education." *Journal of Studies in International Education* 11(3–4), 400–409.
- Banda, O. G. D. y J. Whalley. 2005. "Beyond Goods and Services: Competition Policy, Investment, Mutual Recognition, Movement of Persons, and Broader Cooperation Provisions of Recent FTAs Involving ASEAN Countries". Documento de trabajo de NBER Nro. 11.232. Cambridge, MA: NBER.
- BASeD (Banco Asiático de Desarrollo). 2011. *Aid for Trade in the Asia-Pacific: Its Role in Trade-Driven Growth*. Manila: BASeD.
- Bashir, S. 2007. *Trends in International Trade in Higher Education: Implications and Options for Developing Countries*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo)/OMC (Organización Mundial del Comercio). 2009. *Implementing Aid for Trade in América Latina and the Caribbean. The National and Regional Review Meetings, 2008–2009*. Washington, D.C.: BID.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2010a. *América Latina and the Caribbean in the World Economy 2009–2010*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2010b. *Opportunities for Convergence and Regional Cooperation*. Santiago de Chile: CEPAL.
- De Wit, H., I. C. Jaramillo, J. Gacel-Ávila y J. Knight. 2005. *Higher Education in América Latina: The International Dimension*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Domínguez, J. 2006. "China's Relations with América Latina: Shared Gains, Asymmetric Hopes". Documento de trabajo del Diálogo Interamericano. Washington D.C.: Diálogo Interamericano.
- Estevadeordal, A. y M. Kawai. De próxima publicación. *Asia–Latin American Financial Cooperation*. Documento de referencia para el Proyecto BID–BASeD para Asia–ALC.

- Feinberg, R. 2001. *Assessing APEC's Progress: Trade, Ecotech, and Institutions*. Singapur: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- Fiszbein, A. y N. Schady. 2009. "Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty." Informe de Investigaciones sobre Políticas del Banco Mundial. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Focalae (Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este). 2002. Informe final, presentado en el *2nd Economy and Society Working Group of Forum for East Asia-Latin America Cooperation Meeting*, Tokio, 17-18 de marzo de 2002.
- . 2010. Informe sobre la undécima reunión de funcionarios superiores (SOM XI), Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este, Bali, noviembre de 2010.
- . 2011. Declaración de Buenos Aires, *5th Foreign Ministers' Meeting*, Buenos Aires, 23-24 de agosto de 2011.
- Gaillard, J. 2010. "Measuring Research and Development in Developing Countries: Main Characteristics and Implications for the Frascati Manual." *Science, Technology & Society*, 15(1), 77-111.
- Gallagher, K. P., A. Irwin y K. Koleski. 2012. "The New Banks in Town: Chinese Finance in América Latina". Documento de trabajo del Diálogo Interamericano. Washington, D.C.: Diálogo Interamericano.
- Gupta, B. M. y M. Singh. 2004. "India's Collaboration with América Latina as Reflected in Co-authored Papers." *DESIDOC Bulletin of Information Technology*, 24(3) 9-21.
- IOSC (Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China). 2011. *China's Foreign Aid*. Beijing: IOSC.
- JICA (Agencia de Cooperación Internacional de Japón). 2011. *Informe anual, 2011*: Tokio: JICA.
- KOICA (Agencia de Cooperación Internacional de Corea). 2010. *Informe anual, 2010*. Seúl: KOICA.
- Krongkaew, M. 2003. "The Wheel that Drives APEC: The Critical Role and Mandate of Ecotech in APEC." En: R. Feinberg (ed.), *APEC as an Institution: Multilateral Governance in the Asia-Pacific*. Singapur: Instituto de Estudios del Sudeste Asiático.
- Kumar, N. 2008. "South-South and Triangular Cooperation in Asia-Pacific: Towards a New Paradigm in Development Cooperation," Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, Seminario regional sobre el avance

- y evolución de la cooperación triangular y la cooperación Sur-Sur, Bangkok, 21–22 de octubre de 2008.
- López, D. C., D. A. López, L. Andrade y B. A. López. 2011. “Functional Patterns in International Organizations for University Cooperation in América Latina and the Caribbean.” *Journal of Studies in International Education*, 15(2).
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Corea. 2011. *Diplomatic White Paper 2011*. Seúl: Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de India (MAE). 2011. *Informe anual, 2010–2011*. Nueva Delhi: Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Moreira, M. M. 2010. *India: América Latina’s Next Big Thing?* Informe especial sobre integración y comercio. Washington, D.C.: BID.
- Moreira, M. M., C. Volpe y J. Blyde. 2008. *Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on América Latina and Caribbean Trade*. Washington, D.C.: BID y Harvard University Press.
- Nunes de Oliveira, A. J., J. Onuki y E. Oliveira. 2006. “Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil, e África do Sul.” *Contexto Internacional* 28(2).
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2011a. *Development Cooperation Report 2011*. París: OCDE.
- . 2011b. *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*. París: OCDE.
- OCDE/OMC. 2011. *Aid for Trade at a Glance 2011: Showing Results*. París: OCDE. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264117471-en>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2009. *Enhancing South–South and Triangular Cooperation: Study of the Current Situation and Existing Practices in Policy, Institutions, and Operation of South–South and Triangular Cooperation*. Nueva York: PNUD.
- . 2009. *Conditional Cash Transfer Scheme for Alleviating Human Poverty: Relevance for India*. Documento de análisis. Nueva Delhi: PNUD.
- PSU (Unidad de Políticas de Apoyo del APEC). 2012. *APEC’s Achievements in Trade Facilitation 2007–2010*. Singapur: Secretaría de la APEC.
- Sung, K. J. 2004. “Galvanizing Inter-Pacific Relations: Korea’s Role in Asia–América Latina Cooperation.” *East Asia Review* 16(4) 63–80.
- Unecosoc (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas). 2008. *Trends in South–South and Triangular Development Cooperation*. Estudio de referencia para el Foro de Cooperación para el Desarrollo. Nueva York: Unecosoc.

- Yamazaki, F., C. Zavala, S. Nakai, S. Koshimura, T. Saito y S. Midorikawa. 2010. "Enhancement of Earthquake and Tsunami Disaster Mitigation Technology in Perú: A SATREPS Project," Séptima Conferencia Internacional sobre Ingeniería Sísmica Urbana y Quinta Conferencia Internacional sobre Ingeniería Sísmica, 3-5 de marzo de 2010, Tokio, Instituto Tecnológico de Tokio. Disponible en <http://www.jst.go.jp/global/english/index.html>.
- Zhao, Y. 2005. "The 2002 Space Cooperation Protocol between China and Brasil: An Excellent Example of South-South Cooperation." *Space Policy* 21.

## Construyendo el futuro de la relación entre Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe

A comienzos del siglo XXI, las relaciones económicas entre Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe (ALC) alcanzaron un momento decisivo. En una sola década, la capacidad manufacturera y el apetito insaciable de recursos naturales de la República Popular China e India, las dos economías más pobladas de Asia y el Pacífico, junto con el resurgimiento de ALC, han hecho de Asia y el Pacífico el segundo socio comercial de ALC. Al mismo tiempo, esta dinámica relación comercial ha aumentado significativamente la importancia estratégica y económica que ALC tiene para Asia y el Pacífico.

Puede argumentarse que estos cambios trascendentales fueron ocasionados principalmente por fuerzas del mercado impulsadas por la enorme complementariedad de recursos de ambas regiones, y no debido a una activa intervención gubernamental. Sin embargo, para poder expandir, consolidar y distribuir ampliamente los considerables beneficios generados a partir de estos cambios, los gobiernos deben jugar un papel más decisivo. Su participación es particularmente importante para fortalecer y equilibrar los tres pilares fundamentales de cualquier iniciativa exitosa de integración: el comercio, la inversión y la cooperación.

Este informe, resultado de un esfuerzo de colaboración realizado por el Banco Asiático de Desarrollo (BASD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Instituto del BASD, busca respaldar esta agenda de integración. A través de sus cuatro capítulos, el informe identifica los principales retos y oportunidades comprendidos en los tres pilares antes mencionados, y destaca la importancia y los beneficios de lograr su equilibrado desarrollo.

