

17/2015

06 de febrero de 2015

*Jorge José Hernández Moreno**

LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
DIFICULTADES PARA LA
SOSTENIBILIDAD DEL CRECIMIENTO
ECONÓMICO

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DIFICULTADES PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Resumen:

La vinculación de América Latina y el Caribe con la estructura económica internacional se enfrenta a nuevos cambios en las pautas de distribución del poder y de la riqueza, en concreto, a un proceso de *shifting wealth* o desplazamiento del centro de gravedad económico y político hacia el área de Asia-Pacífico. Al mismo tiempo, deberá afrontar una disminución de los “vientos favorables” de la economía mundial que han permitido a la región alcanzar unos niveles de crecimiento y desarrollo sin precedentes. A continuación se analizan las perspectivas futuras del nuevo contexto económico, la posición de los países desarrollados y emergentes, las “mega-negociaciones” en curso y el papel que la integración regional va a jugar en la configuración de las nuevas lógicas geoeconómicas.

Abstract:

The link between Latin America and the Caribbean with the international economic structure is facing new changes in the distribution of power and wealth patterns, in particular, to a process of shifting wealth or a transfer of economic and political gravity to the Asia-Pacific area. At the same time, the region will face a reduction of “favourable winds” of the world economy, which has allowed the region to achieve unprecedented levels of growth and development. Below, future prospects of the new global economic context, the position of developed and developing countries, the on-going “mega-negotiations” and the role that regional integration will play in shaping the new geo-economic logic, will be discussed.

Palabras clave: América Latina y el Caribe, geoeconomía, inserción internacional, sostenibilidad, desafíos.

Keywords: Latin America and the Caribbean, geo-economics, international integration, sustainability, challenges.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

INTRODUCCIÓN

La inserción internacional de América Latina y el Caribe se enfrenta a intensos cambios en las pautas de distribución del poder y la riqueza, que suponen un desplazamiento del centro de gravedad económico y político hacia el área Asia-Pacífico. En América Latina y el Caribe esos procesos de cambio se traducen en una doble dinámica de ascenso y creciente diferenciación. Ascenso de la región en su conjunto, impulsado por un fuerte crecimiento económico, mayor proyección global y por una mayor presencia en los organismos internacionales y las estructuras emergentes de la gobernanza global, como el G-20. En paralelo, la marcada heterogeneidad que ha caracterizado históricamente a América Latina y el Caribe se ha tornado más marcada. A las tradicionales disparidades de desempeño económico y estructura social, se le han añadido otros factores de diferenciación relacionados con los modelos políticos, las estrategias de desarrollo, o las opciones de política exterior y de inserción internacional.¹

A partir de mediados de 2003, las extraordinarias condiciones en que se desarrollaba la economía internacional hasta la crisis financiera internacional de 2008 conformaron un contexto sumamente favorable para que América Latina y el Caribe pudieran crecer de manera sostenida. La conjunción de un sostenido nivel de actividad en las economías desarrolladas y la aparición de nuevos actores de peso en el escenario mundial, como China y la India, permitieron no solo un aumento del volumen del comercio internacional, del cual las economías latinoamericanas y caribeñas se beneficiaron, sino también una mejora sostenida de los precios de los productos básicos –el denominado *boom* de las *commodities*–, uno de los principales componentes de la canasta exportadora de las economías de América del Sur.²

Se espera que la economía mundial continúe expandiéndose durante 2015, aunque de forma moderada, en torno al 3,1%. Pero la clara desaceleración del crecimiento global, enunciado por instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM), y que “conspira” contra la recuperación de los flujos comerciales y la perspectiva de un empeoramiento de las condiciones de acceso a los mercados financieros internacionales, aunque con riesgos sistémicos estructurales limitados, configuran una nueva normalidad a la que las economías de América Latina y el Caribe deberán adecuarse, si quieren mantener los niveles –aunque dispares entre los países– de crecimiento económico experimentados, a pesar de la desaceleración paulatina que acecha a la región desde 2011.

¹ Sanahuja, J. A. (2013) *Hacia un nuevo marco de relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Fundación EU-LAC. Hamburg, Alemania. 2013. pp. 6-31.

² Aunque los países de Centroamérica y el Caribe son, en general, importadores netos de productos básicos, la buena situación económica internacional les permitió beneficiarse de la exportación de servicios de maquila y ciertos bienes agrícolas, de un creciente ingreso de divisas provenientes de remesas de los trabajadores emigrados a países desarrollados y de un significativo flujo de turismo con origen, en general, en los mismos países.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL NUEVO CONTEXTO DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

En la actualidad, América Latina y el Caribe se enfrenta a un escenario internacional plagado de incertidumbres y limitaciones, un complejo entorno global en su dimensión geoeconómica y geopolítica, en el marco del proceso de (re)estructuración del poder mundial. En síntesis, se trataría de un sistema multicéntrico, en transición, caracterizado por serias carencias de gobernanza para las que no existen aún instituciones y reglas representativas, legítimas y eficaces.³

Estos cambios también se han acentuado de forma reciente en la economía internacional y en relación a la inserción de América Latina y el Caribe en ésta. Entre ellos, cabría destacar por sus implicaciones para la región en su conjunto, el desplazamiento progresivo del foco de la dinámica economía global del Océano Atlántico al Océano Pacífico y los interrogantes que se abren en torno a las transformaciones que conlleva este proceso de dimensiones globales.

Las relaciones de poder a nivel global han sufrido cambios enmarcados en lo que Sánchez Egozcue denomina la evolución de un *modelo de dependencia tradicional unidireccional*, marcado por las formas tradicionales de dominación y subordinación, hacia lo que llama un esquema múltiple, en el que se combina esta dependencia consolidada con nuevos impulsos de espacios, países y regiones emergentes con relaciones más plurales y menos orientadas hacia el Norte.⁴

Los desafíos futuros que enfrenta la región combinan dimensiones de carácter endógeno y exógeno⁵, en el marco de la globalización, la creciente interdependencia y transnacionalización de actores y procesos. Los desafíos exógenos se asocian a la incertidumbre apuntada anteriormente en relación al sistema internacional, el cual está atravesando un período de transición. En el ámbito de la geo-economía, los nuevos actores “globalizantes”, las potencias emergentes y las nuevas agrupaciones de países, ponen en cuestión la tradicional hegemonía de occidente con el surgimiento de los BRICS, IBSA, MIKTA⁶, etc. Además de la creación del G-20, juntas, ejemplifican unas “mutaciones” geopolíticas muy significativas (ver gráfica nº1).⁷

³ Estos argumentos son recogidos en la obra de José Antonio Sanahuja “¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea”, en VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2007, pp. 297-384.

⁴ Sánchez Egozcue, J. M. (2009) “América Latina en la coyuntura de la crisis financiera internacional”, *Revista Pensamiento Propio*, Buenos Aires, Editorial CRIES, Edición Especial, No. 30, julio-diciembre, año 14, ISSN: 1016-9628.

⁵ Serbin, A. (2014) “Atlántico vs. Pacífico?: Mega-acuerdos e implicaciones geo-estratégicas para América Latina y el Caribe”, en Andrés Serbin, Lanedy Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior (coords.), en *Anuario de la Integración de América Latina y el Caribe* nº 10, 2014, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), pp. 15-73.

⁶ BRICS: Brasil, Federación Rusa, India, China y Sudáfrica; El grupo CAIRNS: Es un grupo de negociación formado por algunos miembros de la OMC (Argentina, Australia [coord.], Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay); IBSA: una coalición de países del sur entre India, Brasil y Sudáfrica; MIKTA: conformado por México,

Jorge José Hernández Moreno

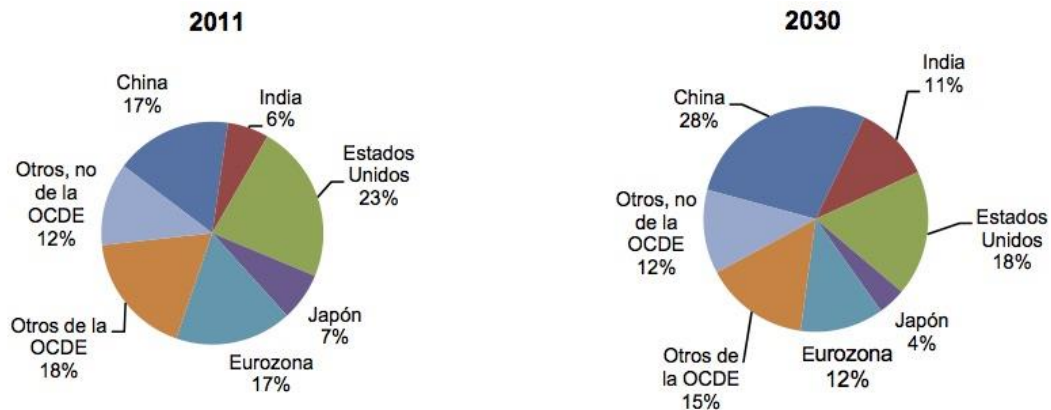


Gráfico n°1: Cambios en el poder económico (PIB), 2011-2030, (en porcentaje).

Fuente: OCDE, (2012), "Looking to 2060: Long-term global growth prospects", *OECD Economic Policy Papers*, N° 03, [en línea] www.oecd.org/eco/outlook/2060%20policy%20paper%20final.pdf

En este marco, los cambios globales relacionados con tendencias económicas diferenciadas en los EEUU y en China, han afectado de distintas maneras a diferentes regiones de América Latina y el Caribe.⁸ En los próximos años la región se enfrentará a un nuevo contexto internacional que apunta hacia un menor crecimiento global.⁹

Durante los años posteriores a la crisis económica y financiera de 2008 y 2009, el crecimiento económico de América Latina y el Caribe se basó principalmente en el dinamismo del consumo, mientras que la formación bruta de capital fijo no repuntó de forma generalizada y la demanda externa no retomó la expansión dinámica que la había caracterizado previamente. En ello incidió la profundización de la crisis en la Unión Europea, la desaceleración y el incipiente reacomodo del crecimiento económico de China, y la menor expansión de otras economías emergentes, como la India.

Si bien la reactivación tras la crisis fue rápida, ya a partir de 2011 el crecimiento regional descendió en relación a los años anteriores, con escaso impulso de la demanda externa y una gradual pérdida de dinamismo de la demanda interna, atribuible tanto a la formación bruta de capital fijo como al consumo de los hogares. Al mismo tiempo, a nivel regional el

Indonesia, Corea del Sur, Turquía, a los que se sumó Australia.

⁷ Serbin, A. (2013) "Actores no estatales y política transnacional", en Legler, Thomas; Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio (eds.) *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, México D.F.: Oxford University Press, pp. 172-182.

⁸ Rojas Aravena, F. (2013) *Global Shifts and Changes in Latin America*, Friderich Ebert Stiftung, Dialogues on Globalization, November.

⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 2014a (LC/G.2619-P), Santiago de Chile, 2014, pp. 25-26.

menor crecimiento de las exportaciones —debido a menores volúmenes transados y a la caída de los precios de las materias primas que exporta la región— y una dinámica, a pesar de su desaceleración, algo mayor de la demanda interna respecto de la demanda externa se tradujeron en un déficit creciente de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

La desaceleración de la actividad económica y los menores ingresos fiscales provenientes de las materias primas, en un contexto de mantenimiento del gasto público, ocasionaron una reducción gradual del espacio fiscal. Específicamente a partir de 2013, a este escenario se añadió una mayor volatilidad en los mercados financieros internacionales, a partir del cambio de orientación —primero anunciado y después aplicado— de la política monetaria de los Estados Unidos a través de la Reserva Federal (FED).

En este contexto, el desempeño económico de la región en 2013 fue “mediocre” y el crecimiento descendió a un 2,5% (frente a un 2,9% en 2012). El consumo de los hogares continuó sosteniendo la expansión de la actividad económica, pero solo se elevó un 3,1% (después de un 4,2% en 2012) mientras el crecimiento de la formación bruta de capital fijo se desaceleró del 3,0% al 2,4% y el volumen exportado de bienes y servicios apenas aumentó. Como además los precios de exportación sufrieron un nuevo revés y las importaciones registraron un dinamismo levemente mayor, el déficit de la cuenta corriente se incrementó del 1,8% al 2,7% del PIB regional.¹⁰ Sin embargo, estos resultados esconden una elevada heterogeneidad entre países y subregiones, debido a las diferencias estructurales de la inserción en los mercados internacionales y la variada dinámica interna del crecimiento.

En definitiva, las transformaciones que está experimentando la economía mundial plantean una serie de riesgos en torno a la sostenibilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe, asociados a una “recaída” de la crisis (*double-dip recession*), la evolución económica desfavorable de los países avanzados —y otras economías de Asia— así como la “reprimarización” de la estructura productiva y exportadora de la región¹¹, y el riesgo de sufrir una *enfermedad holandesa*, que acreciente la desindustrialización y la capacidad exportadora de productos con un mayor grado de valor añadido.

1. La paulatina reducción de los vientos a favor

Según las proyecciones¹² y lo observado durante el pasado año 2014, los cambios en el dinamismo económico de las principales economías del mundo se han expresado en un moderado aumento del crecimiento mundial¹³ (véase la gráfica nº2). Junto con las políticas

¹⁰ CEPAL (2014a) *Op. Cit.*, pp. 26.

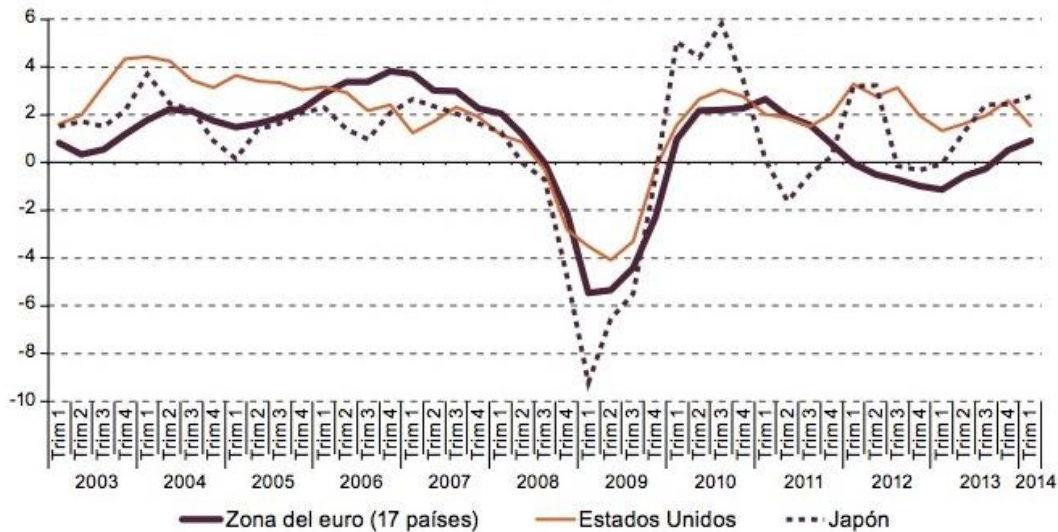
¹¹ Sanahuja, J. A. (2013) *Op. Cit.*, pp. 8.

¹² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. Integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2014b. pp. 9-27.

¹³ Durante el primer semestre de 2014 los índices de actividad de países desarrollados, como Alemania, los Estados Unidos, Japón y el Reino Unido, evidenciaron signos de continuidad de una lenta recuperación económica.

Jorge José Hernández Moreno

adoptadas por los principales bancos centrales, la evolución de la economía mundial en 2013 y 2014 ha determinado dos cambios de relevancia geoeconómica para la región.



Gráfica n°2: crecimiento del PIB, variación interanual, primer trimestre de 2003 hasta el primer trimestre de 2014 (en porcentaje).

Fuente: CEPAL, sobre las cifras de la OCDE.

Por una parte, tras el cambio de la política monetaria en la eurozona a mediados de 2012 y los signos de incipiente recuperación durante 2013 y 2014, los indicadores de riesgo global han continuado a la baja, lo que se ha expresado en una progresiva convergencia hacia menores niveles de riesgo en los mercados financieros. Ello posibilitó, entre otras cosas, que durante 2014 dos países, Grecia y Portugal, que habían sido profundamente afectados por la crisis de 2008-2009, volvieran a los mercados y obtuvieran financiamiento voluntario a tasas razonables.

En segundo lugar, el desempeño de los Estados Unidos durante 2013-2014 originó un marcado viraje de las expectativas relativas al curso de su política monetaria, caracterizada hasta entonces por un acentuado sesgo expansivo, capitaneado por la Reserva Federal. Las mejoras en los indicadores de desempleo y en los niveles de actividad de ese país llevaron a la autoridad monetaria a anunciar una gradual reducción del estímulo monetario que probablemente culminará este mismo año. Después, se iniciaría un proceso de alzas de la tasa de política monetaria que podría no ser muy acelerado en vista de la ausencia de expectativas inflacionarias significativas.¹⁴

En Europa, la política monetaria durante la primera mitad del año continuó orientada principalmente a estabilizar los mercados de deuda soberana. No obstante, los bajos registros inflacionarios del primer semestre han elevado los temores a una deflación, por lo que el Banco Central Europeo (BCE) redujo su tasa de interés de refinanciamiento y adoptó

¹⁴ En este contexto, a inicios de 2014 se observó una breve fase de mayor volatilidad en los mercados financieros globales, relacionada con episodios de incertidumbre política en varias economías emergentes.

medidas para incrementar la liquidez. Estas medidas, si bien ocasionaron una moderada depreciación del euro frente al dólar y una disminución de los rendimientos de los activos financieros en esa zona, no han implicado por el momento un aumento sustantivo del crédito ni una recuperación de la demanda interna. En Japón también se prevé una continuidad del gasto fiscal y de la política monetaria expansiva, en particular para contrarrestar los efectos (si bien, por lo menos inicialmente, acotados) del alza de los impuestos al consumo que entró en vigor en abril.

Con una tasa de variación interanual del 2,6% durante los primeros cuatro meses de 2014, ligeramente más baja que el promedio registrado en 2013 (2,7%)¹⁵, el volumen del comercio mundial sigue un ritmo de crecimiento lento en comparación con años anteriores.¹⁶ En los primeros meses de 2014 se destaca la abrupta caída del volumen de exportaciones de las economías emergentes de Asia, probablemente relacionada con la moderada desaceleración del crecimiento económico de China y su recomposición.

Este escenario explicaría que el crecimiento de la economía de América Latina y el Caribe en su conjunto refleje la débil coyuntura internacional actual. Desde una perspectiva a medio plazo, los términos de intercambio explican una parte importante del crecimiento del ingreso nacional bruto (INB) de varios países exportadores de materias primas. Los términos de intercambio contribuyeron a la mitad del crecimiento del INB de Venezuela, al 47% en Chile, al 27% en México, y al 22% en Brasil¹⁷. Cifras que ponen de relieve un rasgo crítico del crecimiento regional, una excesiva dependencia del ciclo de los precios internacionales de los productos básicos.

2. La desaceleración de las economías emergentes

A pesar de que las economías emergentes han contribuido en dos terceras partes al crecimiento mundial en 2014, su dinamismo económico es menor que el de años anteriores. Sin embargo, esto se produce en un momento en que se prevé que las condiciones financieras internacionales continúen siendo favorables, pese a la reducción de la expansión monetaria mediante la gradual disminución de las compras de activos por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos¹⁸. También existen otras tendencias que pesarán sobre el desempeño de las economías emergentes. Primero, el débil crecimiento de las

¹⁵ El bajo dinamismo de los flujos comerciales mundiales responde principalmente a la desaceleración de las economías emergentes, sobre todo de la economía china.

¹⁶ CEPAL (2014b) *Op. Cit.*, pp. 28-29.

¹⁷ CEPAL (2013) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Lenta poscrisis, meganegociaciones comerciales y cadenas de valor: el espacio de acción regional*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, octubre de 2013.

¹⁸ De hecho, mientras los bancos centrales de los Estados Unidos, Japón y la zona del euro todavía mantienen sus tipos de interés líderes cercanos a cero, los inversionistas de esos países buscan mayores rendimientos en los mercados emergentes. Así, entre julio de 2013 y mayo de 2014, se invirtieron 221.700 millones de dólares en los mercados emergentes. Como resultado de estas entradas, la caída de las bolsas registrada a principio de año en algunos de estos países ya se ha recuperado (*Wall Street Journal Americas*, 19 de julio de 2014).

economías avanzadas conduce a una baja demanda de las exportaciones –principal contribución al PIB de éstas economías–. Segundo, los países emergentes exportadores de recursos naturales enfrentan una leve caída de los precios de esos productos, especialmente la bajada estrepitosa experimentada por el petróleo en los últimos meses –un 46% en 2014–, y las implicaciones geopolíticas y geoeconómicas de este hecho, al cual nos remitiremos más adelante. Además, la desaceleración del crecimiento de China, acompañada del objetivo de sus autoridades de reorientar su modelo de desarrollo desde las inversiones y las exportaciones hacia el consumo –la demanda interna– afectaría a la demanda de productos primarios del resto de las economías emergentes, con especial incidencia en las economías latinoamericanas.

2.1. La (re)orientación de China

Después de la crisis financiera mundial iniciada en 2008, las exportaciones de la República Popular China (RPCH) netas, dejaron de ser un motor del crecimiento y las políticas aplicadas para evitar una caída acentuaron el rol de la inversión, que pasó del 40% del PIB a alrededor del 50%¹⁹. Este significativo crecimiento desde niveles ya muy altos requirió un fuerte aumento del crédito que, a su vez, dio lugar a una burbuja financiera típica: elevado endeudamiento, aumento de las cargas de la deuda, creciente morosidad, descapitalización de algunos bancos y una marcada expansión de segmentos escasamente regulados del sistema financiero (*shadow banking*).

Este contexto socioeconómico va a obligar a las autoridades chinas a enfrentar una disyuntiva: entre la necesidad de impulsar los cambios en el modelo de desarrollo que coloquen a la economía en un sendero de sostenibilidad; y la necesidad de evitar que en el corto plazo la tasa de crecimiento económico disminuya por debajo de los niveles socialmente tolerables –que permiten un menor grado de conflictividad social–, aunque para ello tengan que mantenerse algunas estrategias que (como la abundancia de crédito barato –la denominada barra de liquidez– y el impulso a la inversión) pueden agravar los desequilibrios macroeconómicos.²⁰

De cara al futuro, se prevé que este nuevo escenario persistirá en el corto y mediano plazo, dada la moderación de la expansión de la actividad económica en China, los cambios de su estructura productiva señalados previamente y la reorientación del gasto hacia el consumo, y la aspiración de crear una “clase media” que tire del consumo interno, y de esta forma reorientar su modelo de desarrollo, y por ende, de crecimiento. Pero esta “ensoñación” del gobierno chino se proyecta en el medio-largo plazo, no antes.

Pero a pesar de este contexto, mediante sus políticas de comercio y cooperación internacionales, China sigue buscando un mayor acercamiento a América Latina y el Caribe, con implicaciones de carácter positivo para la región, en términos de inversión al menos. Este interés mutuo se confirmó en la visita del Presidente Xi Jinping en julio de 2014²¹ a la

¹⁹ CEPAL (2014a) *Op. Cit.*, pp. 80.

²⁰ CEPAL (2014b) *Op. Cit.*, pp. 78-79.

²¹ Para un análisis más detallado al respecto véase Verdes-Montenegro Escanez, F. J. (2014) “Amigos a la fuerza: las relaciones China-América Latina y el Caribe frente a los riesgos e interdependencias de una geoeconomía en transformación” *Documento de Opinión*, 48/2014, Instituto Español de Estudios Estratégicos

región donde asistió, entre otros, al encuentro con jefes de Estado y representantes de los países miembros de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) – comunidad que aspira a ser el interlocutor de la región en el sistema internacional– que tuvo lugar en Brasilia. En esa ocasión, se creó el Foro China-CELAC y China se comprometió a dedicar 35.000 millones de dólares a la cooperación con los países de la región.²²

Asimismo, cabe destacar que, a pesar de la perspectiva de una desaceleración y reorientación de la economía China en los próximos años, el proceso de urbanización del país continuará, lo que implica una necesidad persistente de inversiones en construcción e infraestructura²³. En este contexto mundial, las dinámicas de las relaciones económicas externas de cada país de América Latina y el Caribe dependerán de sus mercados de destino –China y el resto de Asia, o Estados Unidos y Europa– y de la composición de su canasta exportadora más diversificada, y no solo centrada en las materias primas. Este escenario debe examinarse en conjunto con las negociaciones que vinculan a los Estados Unidos, Europa y Japón. “Mega-acuerdos” que pueden inducir corrientes de comercio e inversión, así como nuevas reglas para el comercio, y la articulación de cadenas de valor –regionales y globales– que afecten a la matriz de inserción internacional de la región.

3. Las mega-negociaciones y las implicaciones geoestratégicas para América Latina y el Caribe

Transcurridos más de diez años desde su inicio, las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC se encuentran a la deriva y parece altamente improbable que puedan concluir exitosamente. Una afirmación contundente, a pesar de que en la Novena Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Bali (Indonesia) en diciembre de 2013, se logró un consenso en torno al denominado “Paquete de Bali”, consistente en un conjunto de acuerdos sobre facilitación del comercio, agricultura y desarrollo. Estos acuerdos constituyen el resultado más tangible que ha tenido la OMC como foro de negociación desde el inicio de la Ronda de Doha en 2001. En particular, se estima que el incremento de los flujos mundiales de comercio originado por la entrada en vigor del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) se situaría entre los 400.000 millones de dólares y un billón de dólares anualmente, y

(IEEE), mayo de 2014.

²² Estos nuevos recursos se dividirán en tres tipos de fondos, que estarán sujetos a la constitución de un foro y su implementación, El primer fondo contará con un capital inicial de 20.000 millones de dólares y estará dedicado a financiar obras de infraestructura en la región. El segundo tendrá un capital de 10.000 millones de dólares y financiará proyectos de desarrollo. El tercero, de 5.000 millones de dólares, se destinará al financiamiento de proyectos específicos definidos por China.

²³ Recientemente, el Gobierno de China anunció el Nuevo Plan de Urbanización Nacional 2014-2020, que prevé aumentar para 2020 la población urbana 8 puntos porcentuales hasta llegar al 60%. El plan contempla un aumento de la población urbana de entre 70 y 100 millones de personas hasta el fin de esta década y una masiva inversión de unos 7 billones de dólares en viviendas, líneas ferroviarias, autopistas y el mejoramiento de los servicios básicos.

que los costos de participar en el comercio internacional se reducirían entre el 10% y el 15%.²⁴

Dada la situación de estancamiento, y teniendo presentes los últimos resultados alcanzados, los miembros de la OMC han comenzado a explorar alternativas para alcanzar acuerdos en áreas específicas que pudieran generar suficiente apoyo, fuera del marco del compromiso único y tratar de revertir el proceso de *shifting wealth* anteriormente enunciado.

Las negociaciones de mega-acuerdos interregionales ocupan hoy un lugar central en la agenda de las relaciones comerciales internacionales, pero son negociaciones que se insertan en un marco de fuertes incertidumbres –también para la región latinoamericana– con respecto a su futura evolución, y representan un significativo potencial para fragmentar el sistema comercial internacional y afectar a su gobernanza.²⁵ En este contexto se suman las diversas fracturas internas de América Latina y el Caribe para articular una respuesta colectiva y efectiva frente a los desafíos que impone el sistema global, por un lado, y las tendencias centrífugas que puedan imponer los procesos en marcha.

3.1. El Acuerdo de Asociación Transpacífico

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

El proceso de negociación del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) tiene por objeto la creación de una plataforma para una potencial integración económica en la región del Asia-Pacífico. A grandes rasgos, el TPP es un acuerdo de libre comercio multilateral, de alcance regional, cuyo objetivo es liberalizar el comercio entre los países de Asia-Pacífico. Los países participantes en las negociaciones del TPP se proponen diseñar un acuerdo inclusivo y de alta calidad que sienta las bases para el crecimiento económico, el desarrollo y la generación de empleo de los países miembros, y que a su vez se convierta en el fundamento para un futuro Acuerdo de Libre Comercio del Asia-Pacífico (FTAAP, por sus siglas en inglés).

Uno de los temas principales de las negociaciones en la actual coyuntura es el de las condiciones de acceso al mercado japonés para algunos productos agrícolas altamente sensibles, como la carne bovina y porcina, los lácteos y los cereales. Desde el ingreso de Japón en las negociaciones del TPP en 2013, Estados Unidos ha intentado que se reduzcan los elevados aranceles y otras barreras que el país nipón impone a las importaciones de esos productos. Estas negociaciones han sido principalmente bilaterales, de modo que las eventuales concesiones que se realicen podrían no extenderse por igual a todos los países participantes en el TPP. Queda así abierta la posibilidad de que el TPP no implique para

²⁴ Organización Mundial del Comercio (OMC) (2014), “El comercio mundial en 2013 y perspectivas para 2014”, Comunicado de Prensa (PRESS/721), 14 de abril [en línea]:

http://www.wto.org/spanish/news_s/pres14_s/pr721_s.pdf.

²⁵ Serbin, A. (2014) *Op. Cit.*, pp. 34.

Chile, México y Perú condiciones más favorables de acceso al mercado japonés que las pactadas en sus respectivos tratados de libre comercio con ese país.

También existen dificultades en otras áreas vinculadas al acceso al mercado. Por ejemplo, todavía no se ha alcanzado un acuerdo sobre el régimen de origen aplicable a las exportaciones de vestuario provenientes de Vietnam. Estas disposiciones del TPP preocupan especialmente a los países centroamericanos y a la República Dominicana, que han expresado inquietud por el impacto que pueda tener el acceso preferencial de Vietnam al mercado estadounidense sobre las extensas cadenas de suministro de textiles y vestuario desarrolladas en el marco del acuerdo CAFTA-DR.²⁶

Otro tema primordial para el futuro de estas negociaciones es que aún no se ha conseguido renovar la Autoridad de Promoción del Comercio (*Trade Promotion Authority*, o TPA) de Estados Unidos. Esta norma legal es necesaria para que el Congreso de ese país apruebe el TPP mediante un voto que no permita cambios al contenido del acuerdo.

A esto cabe agregar la intencionalidad geopolítica del TPP, como “instrumento” de los EEUU frente a la competencia económica de China, con su preocupación por reducir la influencia de este país en el área pacífica de Asia. Un mecanismo como el TPP, ideado para fomentar el comercio y las inversiones a ambos lados del Pacífico no incluye, en el momento actual, a China, la segunda economía del planeta y gran potencia comercial. Ello ha generado interpretaciones del TPP como una herramienta de contención por los EEUU y sus aliados ante la cual China se verá obligada a idear mecanismos de respuesta alternativos, como el RCEP.²⁷

A este cuadro de complejas interrelaciones internacionales y domésticas, cabe agregar que, pese a que el presidente Obama intentó la aprobación del TPP por el Congreso por la vía del “fast track”, se ha encontrado con una oposición parlamentaria inclusive en las filas de su propio partido.²⁸

3.2. El Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión

En junio de 2014 se cumplió un año desde el inicio de las negociaciones del Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP). Este proceso apunta a crear un área de libre comercio entre los Estados Unidos y la Unión Europea. Dado que los aranceles al comercio entre ambas partes son relativamente bajos (entre el 2% y el 3% para la mayoría de los bienes), el objetivo principal del TTIP es reducir o armonizar las barreras no arancelarias al comercio bilateral.

El Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP) se está negociando con la intención de crear la zona de libre comercio mayor del mundo y de aprobarse, se convertiría en el acuerdo comercial económico de mayor alcance de la historia, ya que combinaría dos

²⁶ CEPAL (2013), *Op. Cit.*, pp. 46.

²⁷ Serbin, A. (2014) *Op. Cit.*, pp. 37.

²⁸ Fazio, H. (2014) “Tambalea el Acuerdo Transpacífico”, en *El ciudadano*, 14 de abril de 2014. En línea <http://www.elciudadano.cl/2014/04/14/104168/tambalea-el-acuerdo-transpacifico/>

de las mayores economías del mundo.²⁹ Es evidente que la negociación entre los dos mayores bloques económicos de la economía mundial no dejará de afectar a la economía global. Si el TTIP logra avanzar en una integración profunda seguramente reactivará la economía del Atlántico como el foco persistente de la dinámica económica global y generará innovaciones que reactivarán su relevancia.³⁰

Lo que está en juego con la negociación de este tratado, es la creación de un modelo para competir con China y construir una gran asociación. Un mercado transatlántico que pone de relieve una dimensión geopolítica, que puede influir en el futuro de la seguridad y defensa, a través de la reactivación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)³¹. En último término, con las negociaciones megaregionales se intenta establecer mecanismos de gobernanza que respondan a las necesidades de las cadenas de valor de América del Norte, Asia Oriental y Sudoriental y Europa. En consecuencia, el contexto actual plantea a la región el desafío de mejorar la calidad de su propia integración y de su inserción económica internacional, ya sea basada en recursos naturales, manufacturados o servicios.

Es innegable que, en el caso de concluirse exitosamente las negociaciones conducentes al TTIP y al TPP, más allá del escepticismo, su impacto sobre el comercio global y la profundización de la integración entre sus miembros, centrada en una liberalización de las tarifas, reduciendo significativamente las barreras no-arancelarias e introduciendo una serie de regulaciones para un conjunto de temas, tendrá un efecto decisivo para América Latina y el Caribe.

4. La integración regional y las cadenas de valor

A comienzos del siglo XXI y en base a los escenarios futuros que hemos tratado de desarrollar en el presente documento, los países de la región parecen haber reconocido que las interdependencias y los riesgos derivados de las dinámicas de transnacionalización y los procesos de globalización, demandan actuaciones en marcos regionales y multilaterales. La aproximación de América Latina al multilateralismo no responde solo a lógicas racionales, que primen el interés nacional por encima de cualquier otra dimensión. Existe un “multilateralismo latinoamericano” enraizado en la identidad y valores que han definido tradicionalmente las políticas de la región. Estas combinan, por un lado, aspiraciones unionistas y de integración regional, y por otro lado, su tradicional activismo en las

²⁹ Opalinski, T. (2013) “Avanzando hacia el TTIP: ¿Por qué ahora es el momento y como nos impactará?”, 03/09/2013, Recuperado el 6 de septiembre de http://www.eldiario.es/catalunya/catalunyaeuropa/TTIP-acuerdo_comercial-Estados_Unidos-UE_6_171542853.html

³⁰ Serbin, A. (2014) *Op. Cit.*, pp. 39.

³¹ A este respecto, algunos analistas señalan que pese a que ambos bloques (EEUU y la UE) utilizan generalmente el lenguaje diplomático correcto de “convergencia”, la lógica del TTIP está más bien basada en la visión de una emergente “OTAN económica”, que compita más que converja con Asia. En este sentido véase Van Ham, P. (2013) “*The Geopolitics of TTIP*”, *Clingendael Policy Brief*, No23, October 2013.

organizaciones universales y en la conformación del derecho internacional.³²

Los distintos procesos de integración, muy dispares en torno al objetivo de la inserción internacional de las sub-regiones de América Latina y el Caribe, en un contexto mundial en el que las cadenas de valor ganan presencia, deben repensar la funcionalidad de la inversión pública. La apuesta para el medio y largo plazo gira en torno a la construcción de una economía de enclave –con actividades productivas destinadas a la exportación, fundamentalmente de materias primas– que mejore la balanza comercial, como en el decenio de 2000, pero que pone en peligro la viabilidad y sostenibilidad económica de la región –especialmente Sudamérica–, o por el contrario apostar por una inversión que favorezca la integración regional, por sus beneficios en términos de reducción de las situaciones de conflicto, la mayor resistencia a choques externos, el aprovechamiento conjunto de oportunidades en la economía mundial, etc.

Para la mayoría de los países de la región, el comercio intrarregional posee características que lo hacen cualitativamente superior a las exportaciones dirigidas a otros mercados. Pero pese al fuerte potencial que el mercado regional ofrece para la diversificación productiva y exportadora, la región no lo está aprovechando. En 2013 solo el 19% de sus exportaciones totales se dirigió a la propia región. El resultado es que la participación del comercio intrarregional en las exportaciones totales de América Latina y el Caribe es muy inferior a los niveles que se registran en las principales regiones de la economía mundial.³³

Del diagnóstico realizado se desprende la necesidad de adoptar una concepción renovada de la integración, apoyada en la creación competitiva de cadenas de valor intensivas en conocimiento. Un desafío que excede la agenda comercial.³⁴ Para mantener el ciclo de crecimiento económico de la región es necesario impulsar alineamientos estratégicos, como el fortalecimiento del mercado regional. En consecuencia, el comercio intrarregional presenta características que conducen a un desarrollo inclusivo y basado en la creación de ventajas competitivas dinámicas. En este contexto, la principal oportunidad para que América Latina y el Caribe puedan mantener el ciclo de crecimiento económico del último decenio depende considerablemente de la formación de cadenas de valor regionales y de su vínculo con China y el resto de Asia. Cadenas de valor que determinan el crecimiento y sobre todo el contenido en valor agregado de los flujos comerciales. México y algunos países de Centroamérica ya están insertos en cadenas norteamericanas, en América del Sur y el Caribe, en cambio, se han formado pocas cadenas regionales. Estas cadenas permitirían sobre todo agregar valor a los bienes primarios y algunos productos industriales y servicios exportados a los mercados en expansión, lo que permitiría a la región en su conjunto ser

³² Sanahuja, J. A. (2012) “El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos” en Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior (coords), en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* nº 9, 2012, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), pp. 22.

³³ CEPAL (2014a) *Op. Cit.*, pp. 19.

³⁴ Los documentos de la CEPAL *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (2010)*; *Cambio estructural para la igualdad: un enfoque integrado del desarrollo (2012)*; y *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible (2014)* contienen reflexiones en torno a la nueva articulación entre Estado, mercado y sociedad y la relación de estos actores con al inserción internacional de la región.

menos dependiente y vulnerable a los ciclos económicos, en concreto, a las fluctuaciones en el precio de las materias primas.

Finalmente se debería evaluar cómo la propia región latinoamericana puede impulsar una mayor influencia en la escena internacional. Para ello, una de las recetas posibles es fomentar los mecanismos de integración, ampliándolos y profundizándolos, pese a las divisiones ya señaladas. Vías como una flexibilización de MERCOSUR, que unido a los diversos deseos de adhesión por parte de otros países, podría configurar una suerte de UNASUR-MERCOSUR con agendas y cometidos diferentes en cada mecanismo regional, pero con más coherencia interna y mecanismos flexibles de adopción de decisiones, en el marco de una convergencia con la Alianza del Pacífico.³⁵ Los procesos de cambio han posibilitado la creciente presencia comercial y económica de otros actores globales en la región, y en este hecho, el reconocimiento de la CELAC como entidad representativa del conjunto de América Latina es un aspecto central. En el intento en pos de la concertación y cooperación regional, la CELAC es un nuevo interlocutor global, con terceros actores, organismos internacionales y Estados, que recoge la herencia del Grupo de Río. La consolidación de esta entidad constituye una de las prioridades políticas para mejorar la inserción internacional de América Latina y su incidencia en la definición y establecimiento de los temas globales en el sistema internacional.

CONCLUSIONES: UN CONTEXTO GEOECONÓMICO INCIERTO PARA LA REGIÓN

El contexto geopolítico y geoeconómico del sistema internacional ha propiciado nuevas dinámicas en la interrelación económica de América Latina y el Caribe. Por parte de la región es necesario comenzar a aplicar sistemáticamente metodologías de prospección de escenarios futuros, aprender a razonar ante la incertidumbre, hacer un seguimiento de las tendencias mundiales principales y estudiar acontecimientos de escasa probabilidad, pero de alto impacto si llegan a ocurrir,³⁶ como el descenso del precio del *oro negro* –que a comienzos de 2015 está por debajo de 50\$ el barril de Brent– marcando mínimos en los últimos cinco años. El impacto es desigual, con ganadores y perdedores en función de su posición en la partida. Por un lado, para los exportadores de crudo esta reducción del precio va a suponer una caída importante en el valor de sus exportaciones y, por tanto, un aumento de su déficit exterior. Lo que sin duda puede generar una depreciación de sus monedas en el medio plazo.

Países como Colombia, México, Ecuador y Venezuela que son exportadores netos, van a sufrir además una caída de sus ingresos fiscales, con el consiguiente impacto en las políticas públicas de estos países. En cambio, a países como Brasil y Argentina que también son exportadores de petróleo pero tienen equilibrio en su balanza energética exterior, este descenso les afectará mucho menos. Para Brasil, se da una situación paradójica: por un lado, requiere un precio alto del petróleo para atraer inversión a sus reservas de petróleo en alta

³⁵ Serbin, A. (2014) *Op. Cit.*, pp. 55.

³⁶ Bitar, S. (2014) “Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina” *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile, enero de 2014.

mar (pre-sal); pero el petróleo barato es una bendición para sus agricultores.³⁷

Un nuevo marco geopolítico como el que representa la bajada de los precios del petróleo, es una “lección” para la región latinoamericana en su conjunto, en relación a la necesaria diversificación de su canasta exportadora, muy dependiente de las exportaciones de materias primas.

El resurgimiento de Asia –determinante en el ciclo de crecimiento experimentado en el decenio de 2000– se considera hasta tal punto un hecho consumado, que algunos califican la nueva situación global en ciernes como un mundo post-occidental.³⁸ En todos los escenarios estudiados, el producto interno bruto (PIB) de China superaría al de los Estados Unidos antes de 2020. Según la OCDE, para el 2060 los países emergentes crecerían en promedio entre un 5% y un 6% anual y los desarrollados, entre un 1% y un 2%. Sobre la base de estas cifras, en las próximas décadas habría una convergencia entre países desarrollados y emergentes³⁹.

Entre los países desarrollados, solo la economía estadounidense muestra signos claros de recuperación. En la zona del euro hay un panorama bastante heterogéneo, y Japón ha empezado a recuperarse de manera muy lenta, aunque todavía con mucha variabilidad. Pero a pesar de estas proyecciones, América Latina y el Caribe se enfrenta a un nuevo panorama internacional que, por diversas razones, será menos favorable para sostener tasas de crecimiento elevadas que el escenario de los primeros años del siglo XXI, la denominada “década ganada” antes de la crisis financiera internacional.

El contexto externo genera nuevos retos para la inversión pública orientada a fomentar la sostenibilidad de un crecimiento económico elevado, que es una condición necesaria, si bien no suficiente, para los procesos de desarrollo que los países de la región anhelan. La sostenibilidad del desarrollo de América Latina y el Caribe se enfrenta a tres amenazas: la económica, la social y la ambiental. En suma, al igual que las economías emergentes en general, América Latina y el Caribe deberá redefinir sus estrategias de desarrollo para adecuarlas a un menor dinamismo de los volúmenes comerciales y a la moderación de los precios internacionales de los productos que exporta; al mismo tiempo, las bajas tasas de interés internacionales se normalizarán paulatinamente, lo que en ciertos casos podría dificultar las condiciones de acceso a los mercados financieros internacionales.

Una vez más, este repaso al contexto actual de la estructura económica mundial, el impacto del declive de los “vientos a favor” y las posibles actuaciones que la región puede tomar, ponen encima de la mesa el “trilema” –una analogía al *trilema* de la globalización enunciado por Dani Rodrik– clásico que América Latina ha enfrentado entre el Estado-nación, el deseo de una integración regional efectiva y la búsqueda de autonomía en el plano internacional. Solamente a través de un efectivo regionalismo y multilateralismo, los países de la región serán capaces de consolidar sus capacidades internas para la gobernabilidad, siendo también

³⁷ *The Economist* (2014), “Winners and Losers”, 25 de Octubre.

³⁸ Manning, R. (2012) “Envisioning 2030: US Strategy for a Post-Western World”, Consejo del Atlántico, [en línea] www.acus.org/files/publication_pdfs/403/Envisioning2030_web.pdf.

³⁹ OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2012), “Looking to 2060: Long-term global growth prospects”, *OECD Economic Policy Papers*, No 03, [en línea]: www.oecd.org/eco/outlook/2060%20policy%20paper%20final.pdf.

actores más activos de la gobernanza global en un sistema internacional post-hegemónico que parece emerger en el siglo XXI.⁴⁰

Un “trilema” que deberá tener en cuenta las perspectivas para 2015, que pasan por la toma en consideración de una serie de desafíos, que propician unos escenarios geopolíticos complejos para la región en su conjunto: la debilidad de la zona euro para sostener el crecimiento –con claros signos de deflación–; así como la interdependencia entre Japón y China, que podría llevar a esta última a reducir su nivel de exportaciones si la economía nipona no remonta de forma considerable. También elementos geopolíticos como el conflicto en Ucrania –y el papel de Rusia–, y la situación inestable en Oriente Medio, son aspectos que inciden de manera negativa en el desenvolvimiento de la economía mundial, y por ende, en la sostenibilidad del crecimiento de América Latina y el Caribe.

Como es obvio, la evolución de la economía en el sistema internacional tiene efectos dispares en los países y subregiones. Se estima que Centroamérica, incluidos el Caribe de habla hispana y Haití, crecerá en torno al 4,1%, América del Sur a una tasa del 1,8% y el Caribe de habla inglesa a una tasa del 2,2%.⁴¹

Como hemos desarrollado en el presente trabajo, las profundas transformaciones que está experimentando la economía mundial plantean a la región un desafío principal, el de repensar su inserción internacional y su esquema de alianzas globales, políticas y económicas. Una inserción inteligente conllevaría apostar por una política exterior que favorezca la promoción de procesos de innovación, la competitividad e internacionalización de las empresas, mayor relevancia a las relaciones comerciales intrarregionales y la profundización de las relaciones exteriores de mayor calidad con China y la región de Asia-Pacífico en su conjunto.

i

Jorge José Hernández Moreno*

Graduado RRII UCM

Máster Gobierno, Administración y Políticas Públicas IUOG

Investigador asociado ICEI

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

⁴⁰ Sanahuja, J. A. (2012) *Op. Cit.*, pp. 62.

⁴¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2014*, (LC/G.2632-P), Santiago de Chile, 2014.