



Economía y comercio



Keiji Inoue*

CEPAL, División de comercio internacional e integración

Considerando la trayectoria económica y social de los países de América Latina y el Caribe en las últimas décadas y la necesidad de diversificar su canasta exportadora para que el comercio pueda tener un impacto positivo en el desarrollo económico, la región tiene que profundizar su comercio intrarregional, además de mejorar sus relaciones comerciales y de inversión con el resto del mundo.

El comercio tiene el potencial de ser una herramienta poderosa que puede tener impactos positivos en el crecimiento y desarrollo de los países. En teoría, esto ocurriría mediante el alza de los ingresos, mayor empleo y productividad, lo cual ayudaría a reducir los índices de pobreza y mejorar el bienestar social. Sin embargo, la estructura del comercio y la política comercial de un país pueden influir en el tipo de desarrollo y en la calidad del crecimiento económico de ese país. El contexto global, la crisis del sistema multilateral del comercio, las competencias tecnológicas entre las grandes potencias y los efectos de la guerra en Ucrania han dificultado la ejecución de la política comercial y han disminuido los espacios de maniobra

*Oficial a cargo, División de comercio internacional e integración. CEPAL

Comenzó su carrera en Naciones Unidas en 1995 como experto en política fiscal en CEPAL. Más tarde fue nombrado analista macroeconómico para la región ACL en la sede central de UN en Nueva York, y coordinador del grupo de trabajo sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio a cargo del Objetivo 8. Tiene un Bachelor of Arts por la Tufts University y un máster en Comercio Internacional y Desarrollo por la Sophia University, de Japón.

de este, especialmente en los países de América Latina y el Caribe (ALC) dada su escasa participación en el comercio global, su poca diversificación y su bajo nivel tecnológico. Por lo tanto, el tipo de relaciones comerciales y de inversión con los principales socios comerciales pueden determinar la dirección que tomaría el desarrollo de nuestros países. Estas relaciones deberían apuntar a disminuir las asimetrías entre el impacto del comercio y el logro de los objetivos de desarrollo, y por lo tanto es necesario buscar mayor reciprocidad de tratamiento con los socios comerciales.

El comercio de la región gozó de un auge desde principios de los años 90 hasta 2014. Ese periodo coincidió con la liberalización comercial de los países, la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el ingreso de China a la OMC y su rápido crecimiento económico, una expansión de las cadenas globales de valor, una proliferación de acuerdos comerciales y una aceptación generalizada del concepto de globalización. Todo esto resultó en el auge del comercio y de un superciclo de los precios de los productos primarios.

El desempeño reciente del comercio de la región y sus impactos se podría analizar desde dos ángulos distintos. En términos de valor, que incluye el efecto de los precios internacionales y el cambio en el volumen demandado, la

región experimentó un período de auge especialmente durante el periodo entre 2003 y 2011, cuando las exportaciones crecieron entre 10% y 25% coincidiendo con el superciclo de los precios de los *commodities*. Sin embargo, desde 2012 en adelante el crecimiento en valor de las exportaciones ha sido negativo o se ha estancado, excepto durante los años de recuperación de la pandemia entre 2021 y 2022. La CEPAL estima que en 2022 las exportaciones regionales de bienes tuvieron una expansión del 20% en su valor, impulsada principalmente por los mayores precios de las materias primas. Esto es menos que el crecimiento de las exportaciones en 2021 (27%), pero es sin embargo una expansión significativa, sobre todo en un contexto de marcada desaceleración de la economía y del comercio mundiales durante 2022. Por su parte, las importaciones regionales de bienes crecieron un 24%, es decir, cuatro puntos porcentuales más que las exportaciones, pero 14 puntos menos que su expansión en 2021¹.

Durante este periodo, los índices de pobreza en promedio de 18 países de la región han disminuido desde alrededor del 51% de la población en 1990 a menos del 28% en 2014, coincidiendo con el auge del valor de las exportaciones mencionadas. Sin embargo, este promedio aumentó a 30% en 2019 y ha estado sobre los 32% durante y después de la

1. CEPAL (2023), *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe 2022*, CEPAL, Santiago de Chile.

pandemia. Similarmente, la pobreza extrema disminuyó del 16% en 1990 a la mitad (8%) en 2014 pero aumentó por encima del 11% en 2019 y del 13% posteriormente. La distribución del ingreso también ha disminuido rápidamente en este periodo y se ha estabilizado desde 2017².

Estos buenos resultados se podrían atribuir en parte al buen desempeño en valor de las exportaciones que trajo importantes ingresos fiscales que ayudaron a combatir la pobreza y la desigualdad prevaleciente. Sin embargo, la poca sostenibilidad de este auge y la vulnerabilidad del comercio de la región pueden ser atribuibles a las tendencias de las exportaciones medidas por su volumen y por la estructura de la canasta exportadora.

Durante el periodo 1995 hasta 2022, el volumen de las exportaciones de la región solo creció en promedio 2,9% anualmente, excluido México, por debajo del crecimiento global de las exportaciones que fue del 4%. En cambio, el volumen de las exportaciones de México creció un 5,6% anualmente durante el mismo periodo. La participación de las exportaciones de la región en las exportaciones mundiales solo creció modestamente del 4,5% en 1995 al 5,7% en 2022.

Mientras tanto, el producto interno

bruto en el periodo 1995-2022 fue de solo el 2,4% y durante el presente decenio, desde 2014, el crecimiento de la región es apenas un 0,9%, menos de la mitad del crecimiento durante la década perdida de los 80, cuando la región estaba sumergida en una crisis de la deuda externa. Por lo tanto, estamos viviendo una segunda década perdida más grave que la anterior.

El desempeño de las exportaciones de servicios ha sido más débil que el de los bienes. Su participación en las exportaciones globales disminuyó desde el 3,5% en 2005 hasta el 2,6% en 2021. Además, la participación de las exportaciones globales de servicios modernos digitalmente enviados era solo el 1,7% en 2021. Esta categoría de servicios abarcaba el 52% de las exportaciones de servicios totales mientras que su peso en la región era apenas del 30%. Esto refleja la gran dependencia que tiene la región en turismo como fuente de sus exportaciones de servicios.

Por su lado, los términos de intercambio han fluctuado año a año y país por país dependiendo de la estructura de su canasta exportadora. Por ejemplo, en 2022, 25 países de la región sufrieron un choque negativo en sus términos de intercambio a causa del alza de los precios de los alimentos, combustibles y fertilizantes que se agudizó con el conflicto en Ucrania.

2. CEPAL (2022), *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022*, CEPAL, Santiago de Chile.

Los únicos países que tuvieron un impacto positivo en sus términos de intercambio fueron los exportadores netos de combustibles. Por el contrario, el mayor impacto negativo lo sufrieron los países importadores netos de combustibles y alimentos, que se ubican principalmente en el Caribe y Centroamérica.

La demanda de los socios comerciales también afecta la composición de la canasta exportadora de un país. El cambio más significativo que ha sufrido la región es que en 2018 China se ha convertido en el segundo socio comercial más importante, alcanzando una participación del 13% de las exportaciones, sobrepasando a la Unión Europea que ha quedado en alrededor del 10%, quedando atrás de los Estados Unidos que recibe el 42%, el cual ha estado estancado. Similarmente, la participación de las importaciones desde China ha aumentado al 20%, mientras que las participaciones de los Estados Unidos y la Unión Europea se han estancado en alrededor del 30% y 10% respectivamente durante las últimas dos décadas.

El comercio con China se caracteriza por ser interindustrial y se concentra en pocos países y pocos productos. La mayoría de las exportaciones provienen de Brasil (50%), Chile (20%) y Perú (10%) y se componen principalmente de productos primarios. Los principales importadores de productos chinos, en su mayoría productos manufacturados,

son México (40%), Brasil (20%) y Chile (9%).

La demanda de los socios comerciales también afecta la composición de la canasta exportadora de un país. El cambio más significativo que ha sufrido la región es que en 2018 China se ha convertido en el segundo socio comercial más importante.

Estos cambios en la participación de los socios comerciales y en el tipo de demanda han tenido un impacto en la estructura sectorial y productiva de las exportaciones. La participación de las materias primas y exportaciones basadas en estas han aumentado desde el 45% al 54% en las últimas tres décadas y si excluimos a México, estos aumentan desde el 70% a principios de los 90 al 80% al final de la última década. Esta reprimarización de la canasta exportadora podría tener importantes implicancias. Primero, los productos primarios tienen una menor elasticidad de ingreso comparado a las manufacturas, lo cual indica una baja respuesta al crecimiento. En segundo lugar, los precios de las materias primas son muy volátiles. En tercer lugar, los episodios de precios elevados de las materias primas tienden a producir una

apreciación del tipo de cambio real, lo que perjudicaría la competitividad de las exportaciones de otros sectores. En cuarto lugar, las exportaciones de materias primas, especialmente en energía y minería, crean relativamente poco empleo y tienen efectos indirectos limitados de transferencia de tecnología en las economías locales. Quinto, varias actividades extractivas son no renovables y propensas a tener impactos ambientales negativos.

Por su parte, la participación del comercio intrarregional desde mediados de los 90 hasta la gran crisis financiera fluctuaba alrededor del 20% de las exportaciones totales. Sin embargo, después de un máximo del 22% en 2008, este ha venido disminuyendo hasta llegar al 14% en 2021. Esta tendencia preocupa dado que para la mayoría de los países de ALC, la región es el principal destino de las exportaciones de manufacturas, el principal mercado para las pymes exportadoras y un mercado clave para las exportaciones de servicios. En algunos países hasta el 75% de sus exportaciones de productos manufacturados van a la propia región. En promedio, exportan un 45% de sus manufacturas a los socios dentro de la región, excluyendo a México que solo exporta el 3%. Por todas estas razones, el comercio intrarregional es el más propicio para la diversificación de las exportaciones. También juega

un papel crucial en la prevención de la desindustrialización. Sin embargo, el comercio intrarregional de ALC sigue estando entre los más bajos del mundo, levemente superior al promedio del continente africano pero muy por debajo del este y sureste asiático y al de América del Norte (50%) y la Unión Europea con un promedio cercano a 60% del comercio total. La debilidad del comercio intrarregional se explica, entre otras razones, a la infraestructura deficiente y la fragmentación del mercado regional. Por lo tanto, superar estos desafíos es crucial para las perspectivas de desarrollo de la región, más aun teniendo en cuenta los problemas que enfrenta el sistema multilateral de comercio.

La exportación de manufacturas requiere de la industrialización de los sectores y de un mayor encadenamiento de las cadenas de valor dentro y fuera de la economía doméstica. La necesidad de los sectores para añadir valor a estos productos requiere empleo con mayor nivel tecnológico lo cual dinamizaría las economías de los países aumentando su productividad. Sin embargo, el comercio de valor agregado en ALC es relativamente bajo. Mientras que el promedio de la OCDE ronda el 24% de las exportaciones brutas, Brasil y Chile comercializan el 10% y el 20% respectivamente³. Con pocas excepciones, como México (32 %),

3. OCDE, "Trade in value added Database," disponible en [oecd/tiva](https://data.oecd.org/tiva)

Costa Rica y la República Dominicana, los países de ALC participan poco en las cadenas de valor mundiales, excepto como proveedores de materias primas enviadas al extranjero para su procesamiento. Por lo tanto, los casos de desarrollo y transformación productiva son pocos. Incluso en los países que han logrado vincularse a las cadenas de valor mundiales, la adición de valor local y los efectos indirectos del conocimiento siguen siendo relativamente raros. El bajo peso de los bienes manufacturados con alguna tecnología revela el bajo nivel de participación en las cadenas globales de valor.

El comercio intrarregional representa una oportunidad para la región para escalar en los niveles tecnológicos y profundizar sus cadenas de valor y escapar de la presente trampa de la primarización de la canasta.

Por lo tanto, el comercio intrarregional representa una oportunidad para la región para escalar en los niveles tecnológicos y profundizar sus cadenas de valor y escapar de la presente trampa de la primarización

de la canasta, la cual ha estancado la participación de ALC en el comercio global y ha prevenido la dinamización de su comercio y de sus economías. Esta poca dinámica también podría explicar el poco impacto del comercio en la economía y situación social de nuestros países.

Tres sectores claves para fortalecer el comercio y avanzar hacia una recuperación económica más sostenible y resiliente son la electromovilidad, el sector farmacéutico y de alimentos. La transición energética presenta una oportunidad para la región mediante el comercio. A nivel mundial, la industria automotriz está transitando hacia la electromovilidad. Aunque China es el líder mundial en el ámbito de la electrificación del transporte público, se han sumado los Estados Unidos. Dado que este país absorbe la mayoría de las exportaciones automotrices de México, este deberá adaptarse rápidamente a la creciente demanda de vehículos y componentes eléctricos de su principal socio comercial⁴.

En la región, los esfuerzos en materia de electromovilidad se han concentrado en la descarbonización del transporte público. Para tal motivo, varios países están renovando sus flotas de autobuses convencionales, reemplazándolos por unidades eléctricas. Sin embargo, esto se

4. CEPAL (2023), *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe 2022*, CEPAL, Santiago de Chile.

está desarrollando con una gran dependencia de las importaciones, en especial las provenientes de China. A pesar de que varios países de la región se encuentran entre los principales productores mundiales de autobuses, son importadores netos de productos intermedios elaborados y semielaborados que se utilizan en la fabricación de tales autobuses. Entre estos productos destacan las baterías de litio, mineral que la región posee. La coordinación de las políticas e inversiones en torno a la cadena de valor del litio podría generar importantes capacidades productivas y tecnológicas y además promovería la sostenibilidad.

La pandemia y los impactos de la guerra en Ucrania han hecho necesario promover la resiliencia en los sectores farmacéuticos y de alimentos. Dentro del sector de química y farmacia, destaca el persistente déficit comercial que registra la región en el segmento de los productos farmacéuticos. Durante la pandemia, el valor de las importaciones farmacéuticas regionales superó en varias veces el de las exportaciones, lo que refleja la gran dependencia del suministro extrarregional de principios activos y medicamentos. La región también presenta un abultado déficit comercial en el ámbito de los fertilizantes químicos, cruciales para la agricultura y, por ende, para la seguridad alimenticia y la capacidad exportadora. La pandemia y la guerra en Ucrania han dejado en evidencia la vulnerabilidad

a raíz de su limitada capacidad actual para satisfacer su propia demanda en estos dos segmentos estratégicos del sector de química y farmacia.

Los impactos del conflicto en Ucrania se han dejado sentir a través del alto costo y la escasa disponibilidad de fertilizantes, y las presiones inflacionarias derivadas del aumento en los precios de los combustibles, los cereales y las oleaginosas.

Debido a sus importantes encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, el sector de química y farmacia genera un promedio de cuatro puestos de trabajo indirectos por cada puesto de trabajo directo vinculado a las exportaciones. Así pues, el sector se considera clave en varios países, especialmente en aquellos de mayor desarrollo industrial.

En cuanto a la participación del sector químico y farmacia en las cadenas de valor regionales, se observa una importante integración productiva entre los países de América del Sur. Estos países exportan una alta proporción de su valor agregado nacional al mercado regional, y una fracción mayoritaria del valor

agregado importado incorporado en sus exportaciones también proviene de la región. En cambio, las economías más grandes, esto es, Brasil y México, presentan una mayor integración productiva con los Estados Unidos en ambos sentidos.

En general, América Latina y el Caribe presenta una baja exposición directa a los efectos comerciales de la guerra en Ucrania. En 2020, solamente el 0,6% de las exportaciones de bienes de la región se dirigieron a la Federación de Rusia y Ucrania, y el 0,7% de sus importaciones provinieron de estos países. A diferencia de lo que ocurre en África, Oriente Medio y Asia Central, la Federación de Rusia y Ucrania no son proveedores relevantes de cereales ni oleaginosas para la región. No obstante, los impactos del conflicto se han dejado sentir a través del alto costo y la escasa disponibilidad de fertilizantes, y las presiones inflacionarias derivadas del aumento en los precios de los combustibles, los cereales y las oleaginosas.

Además, varios países latinoamericanos muestran una alta dependencia de la Federación de Rusia como proveedor de fertilizantes. Cabe destacar que se trata del principal exportador mundial de dichos productos, y que los envíos mundiales presentan una alta concentración geográfica. Así pues, la escasez generada en el mercado internacional, especialmente durante los primeros meses del conflicto, podría incidir negativamente en las cosechas

y, en consecuencia, en la seguridad alimentaria.

Por otra parte, el aumento en el precio de los alimentos, los fertilizantes y la energía se ha traducido en un marcado incremento de la inflación a nivel regional. En particular, en junio de 2022, la inflación interanual de los alimentos y las bebidas alcanzó valores de dos dígitos en la mayoría de los países sobre los que se dispone de información. Esta situación pone en riesgo la seguridad alimentaria regional, especialmente en los países cuyo comercio de alimentos es deficitario, la mayoría de ellos en la subregión del Caribe.

No obstante, se observan situaciones diferenciadas a nivel subregional. América del Sur es ampliamente superavitaria por sus abundantes recursos agropecuarios. Centroamérica se ubica en una posición bastante equilibrada. México también es un actor importante, con una participación del 20% en las exportaciones totales y en la producción agroalimentaria regional. Por lo tanto, el comercio intrarregional de estos productos también debería de ser reforzado para fortalecer la resiliencia frente a choques externos.

Considerando la trayectoria económica y social de los países de América Latina y el Caribe en las últimas décadas y su concomitante necesidad por diversificar su canasta exportadora para que el comercio pueda tener

un impacto positivo en el desarrollo económico, la región tiene que profundizar su comercio intrarregional, además de mejorar sus relaciones comerciales y de inversión con el resto del mundo. Dada la rápida transición hacia una economía baja en carbono, la demanda de material utilizado en vehículos de bajas emisiones, por ejemplo, es grande. Sin embargo, una mayor demanda de metales y minerales extractivos, como el cobre y el litio, podría exacerbar aún más la reprimarización de la canasta exportadora de América Latina y el Caribe. Para evitarlo, los gobiernos de los países receptores deberían aplicar

requisitos estratégicos que fomenten la transferencia de tecnología mediante la inversión extranjera directa y una participación más activa en las cadenas globales de valor. En el caso de las fuentes de energía renovables como el hidrógeno verde, podría representar un bien de exportación más prometedor que fomentaría procesos industriales más sofisticados al mismo tiempo que contribuiría a una economía baja en carbono. Una relación con sus principales socios comerciales con mayor reciprocidad es esencial para un desarrollo más sustentable de la región.