



Temas de

Economía

Mundial



CIEM

Centro de Investigaciones
de la Economía Mundial

II ETAPA
No. 24 / SEPTIEMBRE 2013
LA HABANA

Temas de Economía Mundial

Consejo de Redacción

Ramón Pichs Madruga, Director
Jourdy James Heredia, Subdirectora-Coordinadora

Edición

Faustino Cobarrubia Gómez

Miembros Internos

Oswaldo Martínez Martínez
Gladys Hernández Pedraza
Faustino Cobarrubia Gómez
José Luis Rodríguez García
Mariano Bullón Méndez

Miembros externos

Elena Álvarez, Ministerio de Economía y Planificación (MEP), Cuba
Juan Luis Martín, Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente (CITMA),
Cuba

Rolando Ruiz, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, Cuba
Orlando Caputo Leyva, Centro de Estudios sobre Transnacionalización, Economía y
Sociedad (CETES), Chile
Jayme Estay Reyno, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), México

Diseño y distribución

Surama Izquierdo Casanova
Samira Suárez Hernández
Enrique Ramírez Sánchez

Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM)
Calle 22 No. 309 entre 3ra y 5ta Avenida, Miramar,
Habana 13, C.P. 11 300, Cuba
Teléfonos: (537) 209-2969 y 209-4443
Dirección Electrónica: direccion@ciem.cu

Esta revista ha sido inscrita en el Registro Nacional de Publicaciones Seriadas con el No. 2173, Folio 125, Tomo III, y en el Sistema de Certificación de Publicaciones Seriadas Científico-Tecnológicas del CITMA, con el código 0725308. Para consulta de números anteriores de esta revista, buscar en el sitio web del CIEM: <http://www.ciem.cu>

ÍNDICE

| | |
|---|------------|
| 1_Debate actual acerca de la migración del personal calificado. Retos para el Tercer Mundo | 2 |
| <i>Blanca Munster Infante</i> | |
| 2_Una mirada a la evolución más reciente de la ciencia y la tecnología en América Latina | 13 |
| <i>Guillermo L. Andrés Alpízar</i> | |
| 3_El comercio mundial en el contexto de la crisis global | 27 |
| <i>Jonathán Quirós Santos</i> | |
| 4_Comportamiento más reciente del mercado internacional del azúcar de caña | 38 |
| <i>Gueibys Kindelán Velasco</i> | |
| 5_Integración en América Latina y el Caribe. La Alianza del Pacífico: oportunidades y amenazas | 52 |
| <i>Mariano Bullón Méndez</i> | |
| 6_CAFTA-DR: Costos y dividendos a siete años de vigencia..... | 61 |
| <i>José Ángel Pérez García</i> | |
| 7_CELAC: realidad y retos | 76 |
| <i>Mariano Bullón Méndez</i> | |
| 8_Las alternativas actuales de la industrialización en América Latina..... | 88 |
| <i>José Luis Rodríguez</i> | |
| 9_Algunas consideraciones sobre el APEC y la ASEAN..... | 96 |
| <i>Lourdes Sánchez Oramas</i> | |
| 10_La crisis del Sistema Monetario Internacional y el reemplazo de su moneda centro | 126 |
| <i>Elda Molina Díaz y Eduardo Regalado Florido</i> | |
| 11_La Reserva Federal en el laberinto de la actual crisis económica de Estados Unidos | 139 |
| <i>Faustino Cobarrubía Gómez</i> | |
| 12_¿Abenomics?..... | 164 |
| <i>Reynaldo Senra Hodelín</i> | |

1

Debate actual acerca de la migración del personal calificado. Retos para el Tercer Mundo

Blanca Munster Infante
Investigadora del CIEM

Desde la década de los noventa—y acompañando los procesos de globalización— se viene insistiendo en la relevancia que adquiere el personal calificado y especialmente lo que se denomina “talentos”, en los nuevos escenarios de la economía global basada en el conocimiento.

En la actualidad, la atracción por personal calificado, pero especialmente por talentos, descansa fundamentalmente en el aumento de la competencia y competitividad, basados en el insumo clave conocimiento de la economía global; lo que implica el aumento de la brecha científica y tecnológica existente entre los países de origen y los países de destino de este personal.

Por otro lado, se está construyendo un nuevo paradigma que implica revertir los efectos negativos de la emigración por efectos positivos, transformar la emigración (pérdida de personal) por recuperación (de conocimientos). Los términos de “intercambio y circulación de cerebros” pasan a ser clave en este nuevo paradigma que pretende generalizarse en el debate académico y de los gobiernos.

El objetivo de este trabajo es analizar el estado de situación de esta temática, así como las distintas tendencias que en este momento tratan de explicar el fenómeno de la migración del personal calificado, considerando para ello tanto las oportunidades como los desafíos que representa para los países del Tercer Mundo.

Definición

Uno de los primeros inconvenientes que se encuentra al revisar la literatura sobre la migración calificada es que no existe una definición comúnmente aceptada por los países receptores y los emisores de las personas calificadas.

Por parte de la información estadística de los países de destino de mano de obra calificada el único criterio para determinar quién es un migrante calificado la posesión de títulos de tercer y cuarto nivel que otorga la educación formal, al igual que las ocupaciones de alto rango.

Así, la National Science Foundation (NSF) de Estados Unidos, cuando se refiere a mano de obra con altos niveles de calificación, da cuenta en mayor medida de los científicos, ingenieros y, en general, de los profesionales extranjeros que residen en ese país vinculados con el sector de la ciencia y la tecnología. La NSF considera criterios relacionados con la ocupación o la educación y el tipo de título obtenido, o ambos (Pellegrino, 2001).

Aunque estos autores han señalado que todo intento de clasificación puede empobrecer el fenómeno migratorio, pero que es necesario tanto para cuantificarlo como para evaluar sus efectos en el desarrollo de los países de origen.

El criterio de la calificación en función de los diplomas, en especial aquellos relacionados con las áreas de la ciencia y la tecnología, también es considerado dentro de las perspectivas teóricas, entre las cuales tampoco existe una definición consensuada de la migración calificada. Pellegrino remarca que se consideran como migrantes calificados a las personas que han completado con éxito estudios de tercer nivel en alguna de las áreas de C&T (ciencia y tecnología). Y aquellas que, aunque formalmente no puedan clasificarse en la categoría anterior, se encuentren empleadas en una ocupación de C&T, en las que las calificaciones anteriores suelen ser requisitos (Pellegrino, 2001:5)

En la mayoría de los estudios sobre la migración calificada se identifican cuatro tendencias que son: el crecimiento sin precedentes de este flujo, cuyo incremento se ha dado a un ritmo mayor respecto a migrantes de media y baja calificación; la importante presencia de mujeres profesionales migrantes en los movimientos internacionales de esta población; la concentración de los recursos humanos con altos niveles de educación en países desarrollados; y, por último, la relación inversa entre el tamaño de la población de los países y las tasas de emigración de profesionales (Lozano y Gandini, 2011).

La migración calificada crece a un ritmo mayor respecto a la de media y baja calificación

La movilidad internacional de trabajadores altamente calificados aumentó considerablemente en la década de los noventa, haciéndose más visible en profesiones relacionadas con la información, la comunicación y la tecnología (OCDE, 2002). En América Latina y el Caribe (ALC) también se constata esta tendencia global con sus especificidades.

Entre 1990 y 2008, la población de migrantes calificados originarios de ALC y residente en algún país de la OCDE se incrementó en un 164%, lo que constituye un dinamismo más fuerte en comparación con otras regiones del mundo. Las cifras permiten observar además la especialización que algunos países han adquirido tanto en el envío de mano de obra de baja calificación (México, Guatemala, El Salvador y Honduras), como en el envío de trabajadores calificados (Panamá, Antigua y Barbuda, Bahamas, Venezuela y Chile) (Lozano y Gandini, 2010).

Crecimiento de las tasas de migración de las mujeres calificadas

La tendencia que se refiere al crecimiento de las tasas de migración de mujeres calificadas, que también se constata en la mayor parte de los países latinoamericanos y que puede atribuirse a la expansión en general de la educación en esta región, presenta diferentes comportamientos. Así, mientras en Uruguay y Argentina los hombres con elevados niveles de educación migran más que las mujeres, en algunos países caribeños la presencia de las mujeres migrantes calificadas duplica y hasta cuadriplica al de sus pares hombres (Lozano y Gandini, 2011).

En estudios de caso realizados se analiza la influencia de las diferencias de género en las profesiones de mujeres y hombres. Las mujeres eran más numerosas que los hombres en las profesiones relacionadas con ciencias sociales, literatura, lengua y estudios culturales, y que su inserción laboral se producía sobre todo en el sector de la educación media y superior. Por el contrario, en la población masculina se observan, en mayor medida, formaciones en ciencias exactas y una inserción laboral en sectores más diversos, como en organismos internacionales, centros de investigación científica, estatales y privados, y organismos internacionales, entre otros (Coloma, 2011).

Otros autores refieren que es necesario profundizar en el análisis de la inserción laboral de los profesionales migrantes en los mercados laborales de los países de acogida, en comparación a la de los profesionales nativos, a fin de conocer si se produce en condiciones de igualdad tanto para las mujeres como para los hombres, o si, al igual que en sectores intensivos de la producción y la agricultura, existen sectores feminizados en los que se desenvuelven en mayor medida las mujeres migrantes profesionales, como es el caso de la industria de la enfermería (Sassen, 2003).

La concentración de migrantes con altos niveles de educación en ciertos destinos

La concentración de migrantes con altos niveles de educación en determinados destinos es otra tendencia de la migración calificada, siendo los países de la OCDE los más privilegiados. De acuerdo con diversos autores, el flujo mundial de migrantes calificados se dirige en un 90% hacia estos países (Docquier et al, 2009).

En Estados Unidos, Canadá y Reino Unido, además de Australia y Nueva Zelanda, la mano de obra calificada está compuesta de manera predominante por médicos, ingenieros, científicos, profesores, arquitectos y empresarios originarios de India, Malasia, Hong Kong y países similares (Khadria, 2006). En Gran Bretaña, Bélgica y Francia, se reclutan enfermeras de Filipinas y África. Alemania, por su parte, compete con otros países para atraer especialistas hindúes en tecnología de la información (TI) (Castles y Miller, 2004).

Entre 1990 y 2008, la población de migrantes calificados provenientes de ALC y residentes en alguno de los países de la OCDE se incrementó en un 164%, específicamente en los países de América del Norte, que concentran el 65% de este flujo. En el World Migration Report- Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy se indica que el 88,3% de los migrantes latinoamericanos calificados se concentra en países de América del Norte, en especial en Estados Unidos (Lowell, 2008).

No es un evento casual que la mano de obra con altos niveles de calificación se dirija a países desarrollados; este hecho es el resultado de los procesos de selectividad que integran la política migratoria de esos países, a través de los cuales buscan captar y favorecer la recepción y contratación de los profesionales extranjeros, como ya se indicó. Se propician, por lo tanto, condiciones diferenciadas para los migrantes calificados y los migrantes económicos, amparadas en marcos legales que se concretan no sólo en la forma como se incorporan en el mercado

laboral, sino también en la respuesta que la sociedad receptora tiene frente a los diferentes flujos migratorios

Relación inversa entre el tamaño de la población de los países y la magnitud de la migración calificada

La región del Caribe cuenta con una de las comunidades transnacionales más grandes del mundo en proporción al número de habitantes. La tendencia se constata en mayor medida en países pequeños de la región, como St. Kitts y Nevis, Granada y Belice, donde la migración anual de mano de obra representa entre el 1% y el 2% de la población, transfiriendo así su crecimiento poblacional (Mittelman, 2000: 60).

La magnitud del flujo de profesionales migrantes en los países del Caribe es mayor que aquella de los países sudamericanos. El Banco Mundial da cuenta de esto y señala que en el año 2000 la tasa de emigración de personas con educación terciaria de varios países de la región superaba en todos el 50%: Surinam 89,9%, Guyana 85,9%, Jamaica 82,5%, Haití 81,6%, Trinidad y Tobago 78,4%, Saint Kitts y Nevis 71,8%, Granada 66,7%, Barbados 61,4%, Dominica 58,9% y San Vicente y las Granadinas 56,8%.

Una característica de este flujo migratorio es que los migrantes caribeños tienen un nivel educativo más elevado que el promedio de la población de origen. Así, en la Guyana inglesa el 77% de los emigrantes cuentan con educación superior. Otros países anglófonos, como Jamaica y Trinidad y Tobago, muestran índices igualmente superiores al 50% (Carrington y Detragiache, 1998).

La respuesta de estos países ante la emigración de recursos humanos, especialmente en ramas como la docencia y la medicina, ha sido reemplazarlos con profesionales expatriados de países vecinos que tienen disponibilidad de mano de obra en estos campos profesionales. Un ejemplo son los médicos y enfermeras cubanos que se encuentran cubriendo la escasez de profesionales de la salud en países como Jamaica y Trinidad y Tobago. Se recurre también a profesionales africanos, pese a que en muchos países de África la proporción de médicos con respecto a pacientes es más baja que en el Caribe (Nurse, 2004).

Ocho años después del estudio del Banco Mundial, el análisis que hacen Lozano y Gandini sobre migración calificada latinoamericana muestra que en 2008 los países que tienen tasas de emigración calificada (TEC)¹ menores al 20% son sobre todo los países andinos y los del Cono Sur, estos últimos incluso tienen tasas menores al 10%. Entre los países cuyas TEC superan el 30% se destacan El Salvador, Nicaragua y Bahamas, mientras que los países que tienen TEC mayores al 60% se concentran en el Caribe: Haití, Jamaica, Granada, Trinidad y Tobago (Lozano y Gandini, 2011).

Una de las causas por las que existirían mayores tasas de emigración calificada en países

¹ Esta tasa se construye dividiendo la población emigrante de 25 años y más de un determinado país, con 13 años o más de escolaridad, residiendo en algún país de la OCDE, entre la población nativa del mismo país, con la misma edad y nivel de escolaridad, cociente que se multiplica por cien.

pequeños es que sus economías se basan generalmente en un solo sector o en la producción de una sola materia prima, por lo que son más vulnerables a la variación de precios en el mercado internacional y, en general, a los efectos de crisis externas, según el Informe de Desarrollo Humano de 2009 (PNUD, 2009).

Cuadro 1: Stocks de asalariados con diploma universitario de 25 años y más, residentes en Estados Unidos, por región de origen según lugar estudio, 2005-2007 (%)

| Región | Total | Inmigrantes con menos de 10 años en Estados Unidos | Inmigrantes con más de 10 años en Estados Unidos | Estudios en Estados Unidos |
|----------------|-----------|--|--|----------------------------|
| Europa | 1.131.353 | 30,7 | 25,9 | 43,5 |
| Asia | 2.555.158 | 27,5 | 25,7 | 46,8 |
| África | 301.752 | 35,4 | 26,3 | 38,3 |
| América Latina | 1.192.746 | 26,1 | 19,7 | 54,3 |

Fuente: SELA, 2009

Cuadro 2: Stocks de asalariados con diploma universitario de 25 años y más, residentes en Estados Unidos, por región de origen según nivel de estudios 2005-2007 (%)

| Región | Total | Licenciatura | Maestría | Doctorado |
|----------|------------|--------------|----------|-----------|
| EUA | 29 078 505 | 64,6 | 26,2 | 9,3 |
| EUROPA | 1 131 353 | 50,7 | 30,7 | 18,6 |
| ASIA | 2 555 158 | 55,9 | 28,6 | 15,5 |
| AFRICA | 301 752 | 58,6 | 25,1 | 16,3 |
| A LATINA | 1 192 746 | 68,2 | 20,4 | 11,4 |

Fuente: SELA, 2009

¿Fuga de cerebros o circulación de talentos?

En la actualidad el debate académico se plantea demostrar los impactos positivos que para los países receptores y emisores tiene la emigración de personal calificado. Esto ha llevado al cuestionamiento más frecuente a la visión negativa del concepto fuga y robo de cerebros² y hacia la difusión de términos como “circulación

² La Comisión Mundial para las Migraciones Internacionales sostuvo que “la noción de ‘fuga de cerebros’ es algo anticuada, puesto que implica que el migrante que abandona su país nunca regresará. En la actualidad, hay una necesidad de aprovechar el crecimiento de la movilidad humana promoviendo la noción de ‘circulación de cerebros’, conforme a la cual los migrantes regresan a su

de talentos” e “intercambio de talentos”, los cuales según aseguran sus defensores reflejan más objetivamente los fenómenos migratorios actuales.

Al respecto, algunos autores sostienen que puede hablarse de fuga o robo de cerebros sólo si existe una evidencia clara que esta migración ha tenido consecuencias adversas para la economía del país de origen (Lowell, 2008). Asimismo, otros autores han sugerido que tasas de emigración de recursos humanos calificados de entre 5 y 10% del total, bajo ciertas condiciones, pueden ser beneficiosas para el crecimiento económico del país de origen (Docquier y Marfouk, 2006; Adams, 2003).

El término intercambio de cerebros se refiere al potencial que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en términos de contactos profesionales a distancia y capacitación. Quienes sustentan este criterio han sostenido que esta forma de “migración virtual” supone una migración de habilidades, pero no de personas, argumentando que el acceso a bases de datos desde cualquier parte del mundo y el contacto electrónico inmediato con colegas extranjeros facilitaría la retención de especialistas de alto nivel en los países en desarrollo. A partir de las tres propuestas citadas, se trataría de convertir a los migrantes en agentes individuales o grupales de transferencia de conocimientos y de tecnología (Martínez, 2005). Como efectos positivos se considera que la circulación de personas calificadas contribuye a la reactivación de mercados locales y su desarrollo.

La migración del personal calificado en el contexto de la globalización neoliberal

Desde una visión más crítica otros autores (Delgado R. et al, 2009), cuestionan la capacidad explicativas de las teorías sobre la circulación e intercambio de talentos. Esta concepción deviene en una distorsión de la realidad, pues tiene el objetivo de crear la ilusión de que los migrantes calificados y las remesas (concebidas como un caudal inagotable de recursos monetarios) pueden y deben contribuir al desarrollo de los países de origen.

Es menester evidenciar las relaciones cruciales que oculta: las causas estructurales de las migraciones, la contribución de los migrantes a la economía y sociedad receptora y las formas de transferencia económica, social y poblacional de los países emisores hacia los receptores que implica la migración calificada internacional.

Todo esto sugiere que el proceso de valorización del capital dentro del llamado capitalismo del conocimiento, adquiere expresiones particulares, provocando importantes transformaciones no solo en las dinámicas internas de los sectores y los países sino también en las formas de inserción a nivel internacional. Las modificaciones que ha sufrido el proceso de valorización del capital como resultado de los cambios tecnológicos están impulsando una nueva y más profunda división

país regular u ocasionalmente y comparten los beneficios de las competencias y de los recursos que han adquirido en el exterior” (GCIM, 2005)

internacional, que no parece tomar en cuenta a los países como las unidades básicas, sino tan solo a determinadas actividades económicas.

Los recursos productivos-el capital, el equipamiento, la información, la tecnología y las altas calificaciones de los recursos humanos se mueven por el mundo de manera más rápida por efecto de los cambios tecnológicos así como de los procesos de liberalización económica. Esta nueva división internacional del trabajo se basa en una novedosa racionalidad internacional que vienen practicando las corporaciones transnacionales, racionalidad que ve al mundo como un gran espacio económico indivisible, para el cual no cuenta ni los Estados ni las fronteras nacionales, porque por razones objetivas, sus acciones escapan, en la mayoría de las ocasiones, de las posibilidades de control de aquéllos. (Baró, 1999)

En el marco de esta globalización neoliberal, las migraciones constituyen una modalidad significativa de transferencia de recursos económicos y humanos en beneficio de la gran capital, dinámica que se asocia a la acumulación por despojo y a la emergencia de formas de superexplotación del trabajo inmediato y del control del trabajo científico–tecnológico.

Las migraciones alimentan los mecanismos de exportación directa e indirecta de fuerza de trabajo, poco calificado y de alta calificación. La nueva modalidad implica un intercambio mucho más desfavorable para la periferia que el referido al patrón de intercambio de materias primas por bienes manufacturados. La exportación de fuerza de trabajo dispone de dos mecanismos complementarios, uno indirecto y otro directo (Delgado R. et al, 2009).

La creación de complejos científico–tecnológicos en las periferias como parte de la estrategia de reestructuración de los sistemas de innovación a nivel mundial produce un cambio cualitativo relativamente reciente en la exportación indirecta de fuerza de trabajo. Estos complejos, que funcionan bajo esquemas de subcontratación, transfieren al exterior bienes intangibles que tienen un valor y un significado estratégico aún mayor que las ganancias netas provenientes de las maquiladoras y demás plantas de ensamble.

Una vez establecidas en determinados países, las compañías transnacionales probablemente permanezcan allí durante un tiempo prolongado, al menos hasta que las condiciones de valorización del capital reclamen su reubicación. Si bien estas corporaciones tienen un alcance global, su propiedad por más dispersa que se halle tiene una clara base nacional. Aún más importante, sus ganancias fluyen de todo el mundo hacia el país donde se encuentra su casa matriz, y los créditos necesarios para financiar sus operaciones mundiales son obtenidos por sus casas centrales en los bancos de su sede nacional a tasas de interés imposibles de encontrar en los países periféricos con lo cual pueden desplazar fácilmente a sus competidores (Borón, 2002).

La exportación directa de fuerza de trabajo vía migración laboral significa la transferencia de beneficios futuros que se anticipan como ahorros en los gastos de formación y reproducción social de la fuerza de trabajo migrante. Como se ha demostrado para el caso de México, principal país exportador de migrantes del

mundo, estos costos no son compensados por el flujo de remesas (Delgado R, et al, 2009).

Asimismo, la evidencia demuestra que la migración trae consigo una forma de transferencia que aparece invisible para la mayoría de los analistas: los costos de preparación educativa y de formación de fuerza de trabajo en general son transferidos en el proceso migratorio, lo que representa ahorros importantes para la economía receptora.

El proceso de inserción laboral de los migrantes al mercado de trabajo del país receptor significa una transferencia de recursos derivada de los costos de formación educativa y reproducción social. Estos costos representan la inversión que realizó el país de origen en su programa de educación y el gasto familiar y social para la subsistencia y bienestar de quienes emigran. Visto de otra manera, la inmigración laboral entraña un significativo ahorro en la formación de fuerza de trabajo para el país receptor. Por las asimetrías socioeconómicas, estos costos son bastante menores en los países periféricos a diferencia de los países receptores.

En el estudio de caso de México se reveló que la transferencia por concepto de gasto educativo de los migrantes mexicanos entre 1994 y 2008 fue de 83 mil millones de dólares a precios de 2008, si consideramos el nivel educativo al momento en que los migrantes arribaron por vez primera a Estados Unidos y estimamos los costos por nivel educativo correspondientes al sistema de educación pública. Esta cifra equivale al 45% del total de remesas familiares acumuladas que se enviaron a México en el mismo periodo.

El ahorro de Estados Unidos derivado del hecho de no erogar inversión en la educación de los migrantes laborales mexicanos fue de 613 mil millones de dólares de 1994 a 2008 (a precios constantes de 2008). Además del gasto educativo, la migración representa una transferencia de recursos por concepto de reproducción social, es decir, el costo de vida del migrante antes de su ingreso al país de destino. Vale la pena señalar que el financiamiento de este costo se conforma de distintas fuentes que van desde los recursos públicos destinados al bienestar social comunitario hasta los gastos familiares básicos para el sustento de quienes emigran, incluyendo gran parte de las remesas que contribuyen a la formación de la nueva fuerza de trabajo migrante.

En su estudio Delgado y otros (2009) concluyen que al sumar las transferencias de recursos por concepto de inversión educativa y costos de reproducción social en el periodo de referencia, México contribuyó con 340 mil millones de dólares a la dinámica socioeconómica de Estados Unidos. Esta cifra equivale a 1.8 veces el monto de remesas acumuladas captadas por México. Desde esta perspectiva, resulta claro que la sociedad mexicana está *subsidiando* a la economía estadounidense a través de la migración laboral

Por otra parte, se estima que alrededor de un millón de personas con altos niveles de formación que viven y trabajan en países desarrollados provienen de los 50 países más pobres, lo que representa un éxodo intelectual entre el 15%, teniendo en cuenta que en esos países más pobres unos 6,6 millones de personas tienen

formación superior; sin embargo, hay países donde la proporción puede alcanzar hasta un 50% de sus profesionales con formación universitaria (CEPAL, 2008).

Sólo para presentar una pequeña muestra, los países asiáticos pierden por causa de la emigración entre un 5% y el 15% de su talento humano; Irán tiene un 25% de sus graduados en el extranjero. El 70% de los peruanos que terminan su doctorado en Estados Unidos intenta quedarse en este país (CEPAL, 2008).

Datos del Banco Mundial registran un éxodo masivo de profesionales desde algunos de los países de bajo ingreso en el mundo. Ocho de cada diez haitianos y jamaicanos con título universitario viven fuera de su país; en Sierra Leona y Ghana, la relación es de cinco entre diez. Muchos países de América Central y África al sur del Sahara, además de algunas naciones islas en el Caribe y el Pacífico, registran índices de emigración profesional superiores a 50%.

En el Caribe, Cuba se destaca por el incremento de los emigrantes calificados, fuentes del SELA refieren que en el año 2007 el país perdió 395,458 migrantes calificados. El país pequeño y bloqueado entra en competencia con el mercado mundial del trabajo que cada vez está más transnacionalizado.

Para el Dr. Agustín Lage, Director del Centro de Inmunología Molecular (CIM), uno de los sectores tecnológicamente más avanzados del país considera que “el tema de la “compensación”, de la fuga de talentos con las remesas más que un tema de costos, es un tema de valor añadido, productividad y costo de oportunidad. “En el Centro de Inmunología Molecular donde trabajo y donde por tanto tengo algunos datos, el Valor Agregado Bruto por Trabajador es superior a los 180 000 dólares, de lo cual aproximadamente la mitad es moneda convertible. Tendría un trabajador migrante equivalente que remesar 100 000 dólares al año para generar una productividad equivalente para Cuba. Ninguno llega a esa cifra”.

Como consecuencia de la fuga de talentos, los países de América Latina y el Caribe disponen de 146.000 investigadores que representan apenas el 3,5% del total de científicos del planeta, valor inferior al promedio mundial. En comparación con otros países, América Latina y el Caribe tienen, 3 veces menos investigadores que Japón, 6 veces menos que los EEUU, un cuarto del personal de investigación y desarrollo de Europa, 4 veces menos que China. Solamente EEUU y Canadá disponen del 25% de los investigadores del mundo (CEPAL, 2008).

Un estudio del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) muestra que las migraciones de personal altamente calificado representan para la región una pérdida de conocimiento muy significativa; dicho estudio muestra que entre los años 1961 y 1983, emigraron 700.000 profesionales y personas de alta calificación de los países de América Latina y el Caribe hacia Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido. Esta cifra es más de cuatro veces el número total de científicos que desarrollan actividades a tiempo completo en los países de América Latina y el Caribe.

Si en los años siguientes se mantuvo esta tendencia, expertos estiman que más de 1.200.000 personas altamente calificadas de la región emigraron hacia esos tres países entre 1961 y 2002. Estimando que el costo mínimo de una formación universitaria en la región es de 25.000 dólares, las migraciones profesionales de los

últimos 41 años costaron a los países de América Latina y el Caribe más de 30.000 millones de dólares(Zarur,2008).

Una revisión a los aportes que hacen los emigrantes capacitados y los estudiantes extranjeros en Estados Unidos estima que un aumento de 10% en la cantidad de estudiantes extranjeros con título universitario eleva en 4,7% las solicitudes de patentes en Estados Unidos, en 5,3% las donaciones para patentes universitarias y en 6,7% las donaciones para patentes no universitarias (Zarur, 2008).

Bibliografía

- Banco Mundial (2010). World Development Indicators (WDI) & Global Development Finance
- Baró, Silvio (1997), Globalización y desarrollo mundial. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1997.
- Bermúdez, R. (2010). "Migración calificada e integración en las sociedades de Destino". Sociedad y Economía No. 19, 2010: 135-150. Universidad del Valle, Cali, Colombia.
- Borón, Atilio (2002), Imperio & Imperialismo. Una lectura crítica de Michael Hardt y Antonio Negri, Buenos Aires, CLACSO
- Castles, S. y M. Miller, (2004). La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno. México: Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa, Secretaría de Gobernación, México.
- Carrington, W.J. & E. Detragiache (1998) "How Big is the Brain Drain?" IMF Working Paper 92/102.Washington DC: IMF.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de la CEPAL) (2003), "Resumen y aspectos destacados de la Conferencia hemisférica sobre migración internacional: derechos humanos y trata de personas en las Américas", serie Seminarios y conferencias, N° 33, Santiago de Chile.
- Coloma, S. (2011). "¿Qué tan distinto es el sujeto migrante calificado? Itinerarios migratorios y capital social entre migrantes calificados ecuatorianos en Estados Unidos". Tesis para obtener el título de Maestría en Ciencias Sociales mención en Sociología, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Ecuador.
- Delgado Raúl, et al (2009) Seis tesis para desmitificar El nexo entre migración y desarrollo
- Didou, S. y G. Etienne (2009). Fuga de cerebros, movilidad académica, redes científicas: Perspectivas latinoamericanas. México: IESALC-CINVESTAV-IRD.
- Docquier F., B.L. Lowell y A. Marfouk (2009). "A Gendered Assessment of the Brain Drain". Population and Development Review 2, vol. 35 (junio).
- González, J. G. (2005). "Inserción laboral de los migrantes calificados de origen mexicano en Estados Unidos 1990-2000". Revista Argentina de Sociología.
- Lozano, F. y L. Gandini (2009). La emigración de recursos humanos calificados desde países de América Latina y el Caribe. Tendencias contemporáneas y perspectivas. Caracas: SELA-OIM.

- Lozano F. y L. Gandini (2011). "Migración calificada y desarrollo humano en América Latina y el Caribe. *Revista Mexicana de Sociología*, 73, núm.4 (diciembre-octubre 2011):675-713. México, D.F: Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Lowell, L. B. (2008). "Highly Skilled Migration". En *World Migration 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*. Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones.
- Luchilo, L. (2006). "Redes migratorias de personal calificado y fuga de cerebros". En *Redes de conocimiento: construcción, dinámica y gestión*, M. Albornoz y C. Alfaraz (Eds.). Buenos Aires: Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT) del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo.
- Martínez, J. (2008). *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Meyer, J. B. y M. Brown (1999). "Scientific Diasporas. A New Approach to the Brain Drain". Conferencia Mundial de Ciencia. UNESCO-ICSU. Budapest, Hungría. MOST. Discussion Paper N°41.
- Mittelman, J. H. (2000). *The Globalization Syndrome: Transformation and Resistance*. Princeton: Princeton University Press.
- OCDE (2002). "International mobility of the highly skilled", OECD Policy Brief, Paris.
- Organización Internacional de las Migraciones, OIM (2012). *Panorama Migratorio de América del Sur* (borrador).
- Organización Internacional de las Migraciones, OIM (2008). *World Migration 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*. Ginebra, capítulo 2, OIM.
- Pellegrino, A. (2001). "¿Drenaje o éxodo?: Reflexiones sobre la migración calificada, Montevideo". Documento del Rectorado. Montevideo: Universidad de la República de Uruguay.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humano*.
- SELA (2009): *La emigración de recursos humanos calificados desde países de América Latina y el Caribe. Tendencias contemporáneas y perspectivas*.
- Thomas-Hope, E. (2002). "Skilled Labour Migration from Developing Countries: Study on the Caribbean Region". International Migration Programme. International Labour Office Geneva. International migration papers.
- Zarur Miranda Xiomara (2008), "Integración regional e internacionalización de la educación superior en América Latina y el Caribe" en proyecto *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe CRES, 2008, Cartagena de Indias.

2

Una mirada a la evolución más reciente de la ciencia y la tecnología en América Latina

Guillermo L. Andrés Alpízar
Investigador del CIEM

Introducción

A lo largo de las últimas décadas y con diferentes matices, el desarrollo de la ciencia y la tecnología en América Latina se ha mantenido en el punto de mira para los países de la región. Tal es así que en la Conferencia de Punta del Este³, celebrada en 1967, se afirmó que:

La ciencia y la tecnología son instrumentos de progreso para la América Latina y necesitan un impulso sin precedentes en esta hora. Este esfuerzo demanda la cooperación interamericana dada la magnitud de las inversiones requeridas y el nivel alcanzado por esos conocimientos. Del mismo modo, su organización y realización en cada nación no puede formularse al margen de una política científica y tecnológica debidamente planificada dentro del marco general del desarrollo (OEA, 1967).

Para ello:

“Se formularán o se ampliarán programas nacionales de ciencia y tecnología y se pondrá en marcha un programa regional; se crearán institutos multinacionales avanzados de capacitación e investigación se fortalecerán los institutos de ese orden existentes en América Latina y se contribuirá al intercambio y progreso de los conocimientos científicos y tecnológicos” (OEA, 1967).

Sin embargo, la retórica discursiva no ha sido suficiente, para estimular el desarrollo científico y tecnológico latinoamericano. La política de ciencia, tecnología e innovación, salvo algunas excepciones, no ha pasado de ser un instrumento de segundo orden, manteniendo a la región dentro el injusto sistema de relaciones tecnocientíficas dominante a escala global. Con ello se ha convertido, por lo tanto, en reproductora de la condición de área subordinada y dependiente a la cual América Latina ha sido relegada, lo que no puede verse alejado de un marco más general de relaciones sociales que tienden a afianzar su rol de región periférica.

De esta forma, América Latina –sin llegar a considerarse como la región en estado más crítico⁴- se ha mantenido rezagada en su desarrollo científico-tecnológico, a

³ Para un análisis integral de los resultados de dicha Conferencia, véase el Discurso de Fidel Castro el 19 de abril de 1967.

⁴ Al respecto puede considerarse la situación de los Países Menos Avanzados (PMA), concentrados principalmente en África. En este grupo se incluyen a 49 naciones, en las cuales viven 798,5 millones de personas, o sea, el 12% de los habitantes del planeta. Para los PMA el gasto en I+D durante 2009 fue de 2,1 mil millones de dólares (a Paridad de Poder Adquisitivo), lo que representó apenas el

pesar de que en los años recientes se ha constatado un despegue de esta actividad, al punto de que en la actualidad se considera que América Latina es una de las regiones donde más crecen dichas actividades. Según la RICYT (2013) la inversión en I+D se está incrementando a una tasa más elevada que la de los restantes bloques geográficos del mundo. Entre 2000 y 2012, se duplicó la cantidad de artículos publicados en revistas científicas registradas en el Science Citation Index (SCI) y lo mismo ocurrió con el personal dedicado a actividades de ciencia y tecnología (Hugget, 2012)(RICYT, 2013).

Pero aún bajo estas nuevas condiciones, la región se encuentra muy por debajo de sus posibilidades de generación de conocimientos, y lo que es peor aún, de sus necesidades endógenas para la utilización de este (Véase la Tabla 1).

Tabla 1. Posicionamiento global de América Latina en los principales indicadores de ciencia y tecnología (2010 o último año disponible).

| Indicadores | | América Latina y el Caribe | % del total mundial |
|---------------------------|---------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Indicadores de insumo | GBID | 40 mil millones a PPA | 3,1 |
| | Intensidad del GBID | 0,66 % del PIB | 1,77 (promedio mundial) |
| | Investigadores | 264 mil | 3,8 |
| Indicadores de resultados | Publicaciones científicas | 65 mil | 4,5 |
| | Patentes totales | 51 mil | 2,6 |
| | Patentes triádicas | 101 | 0,2 |

Fuente: Elaboración propia del autor con datos de WIPO, UNESCO y RICYT.

Para explicar dicha afirmación, es conveniente realizar un acercamiento a la situación en que se encuentran los principales indicadores en ciencia y tecnología a nivel regional, sin obviar el papel central que desempeña el marco de relaciones sociales en los cuales estos van evolucionando. En este sentido, se priorizará el análisis los resultados alcanzados durante la última década en cuatro áreas clave: el financiamiento, los recursos humanos, las publicaciones científicas y las patentes.

El financiamiento

América Latina constituye un claro exponente de las asimetrías presentes en el desarrollo científico-tecnológico a nivel global. En la región, donde reside el 8% de la población mundial, solo se ejecuta el 3,1% del total mundial del Gasto Bruto en Investigación y Desarrollo (GBID). A pesar de esa limitada participación, este gasto ha mostrado una tendencia ascendente⁵ y durante 2010 fue de 40,9 mil millones de dólares⁶, mientras que apenas siete años antes fue de 22 mil millones y representó

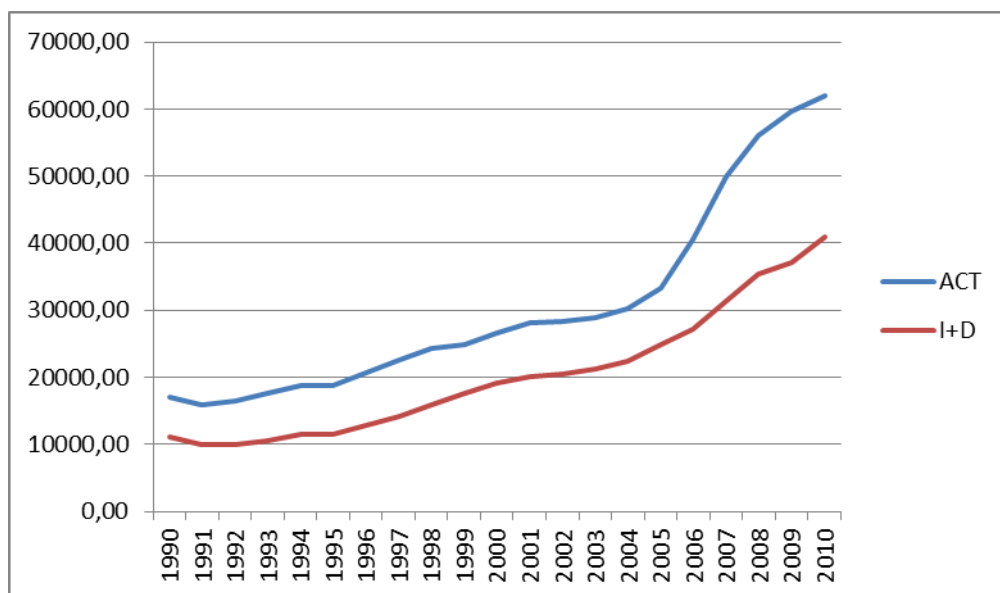
0,2%, del total mundial. En 2007 ese conjunto de países apenas registró trece patentes en la USPTO y el año anterior había registrado solo una patente triádica (UNESCO, 2010) (UNESCO, 2013).

⁵ Véase el Gráfico 1.

⁶ Paridad de Poder Adquisitivo (PPA).

el 2,8% del total mundial. Sin embargo, aún resulta pequeño su aporte, en comparación inclusive con el resto de los países subdesarrollados, de lo cuales representó el 11,6%. Este monto además, resulta casi diez veces menos que el GBID de Estados Unidos (UNESCO, 2010) (UNESCO, 2013) (RICYT, 2013).

Gráfico 1. Financiamiento a las actividades de ciencia y tecnología en América Latina (1990-2010). En millones de dólares en PPA.



Fuente: RICYT, 2013.

De la misma forma, se ha producido un aumento en el volumen de recursos destinados a la investigación y desarrollo como porcentaje del PIB (intensidad). Si en 2002, esta fue del 0,53% del PIB, ocho años más tarde fue del 0,75% (RICYT, 2013). Con la excepción de Brasil, a nivel regional aun no se consigue alcanzar la meta de destinar el 1% del PIB para actividades de I+D, un objetivo que ha llegado a reflejarse en la legislación de países latinoamericanos, como es el caso de México, donde este gasto apenas alcanzó en 2010 el 0,48% del PIB. Estos promedios, a su vez, aparecen muy distantes de los líderes globales: Israel, Finlandia, y Corea del Sur, con 4,4%, 3,9% y 3,7% del PIB dedicado a investigación y desarrollo, respectivamente (RICYT, 2013) (UNESCO, 2013).

La evidente escasez de recursos monetarios tiene importantes repercusiones para la dinámica de la ciencia y la tecnología a nivel regional y la forma en que esta se inserta en el contexto global. Una de las consecuencias que se deriva de ello es la imposibilidad de contar con una infraestructura que sea capaz de garantizar las condiciones más idóneas para la investigación, lo cual es especialmente importante para algunos sectores que pueden ser determinantes para el desarrollo regional. Esto contrasta, por ejemplo, con los gigantescos emprendimientos científicos que realizan las grandes potencias y que por sus proporciones se les ha denominado como “Big Science” o Megaciencia.

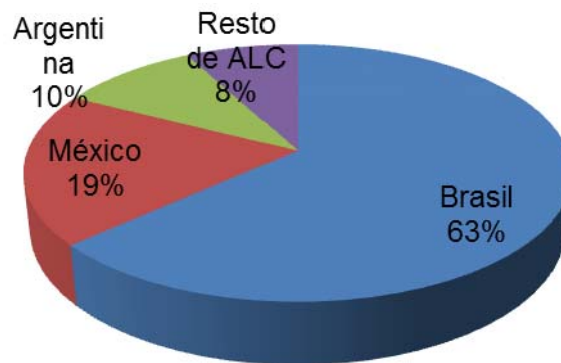
Ante la ausencia del financiamiento necesario, se pone de manifiesto la incapacidad para generar conocimientos clave para el desarrollo regional, los cuales en muchas ocasiones tienen que ser “importados”. Ello a su vez refleja la forma en que las profundas asimetrías preexistentes contribuyen a reproducir la “brecha” entre

regiones y países. No puede olvidarse que en este sentido, las diferencias más dramáticas para el caso de los países subdesarrollados, se expresan en los efectos acumulativos de trayectorias científico-tecnológicas que han sido divergentes, o sea, en la “brecha de acumulación”⁷ que se ha ido creando entre los países desarrollados y subdesarrollados y que resulta mucho más difícil de afrontar que los meros indicadores puntuales de resultados obtenidos durante un año u otro.

A lo interno, el gasto en investigación y desarrollo de América Latina, que históricamente se ha distribuido de forma desigual, continúa muy concentrado. Esta característica es, además, compartida por los principales indicadores de la ciencia y la tecnología en el área. Según la RICYT en 2010, tres países (Brasil, México y Argentina) ejecutaron el 92,2% de las inversiones latinoamericanas en I+D, quedando para los restantes treinta países el 7,8% (RICYT, 2012). Esto muestra a escala regional las asimetrías identificadas con anterioridad a nivel global.

El siguiente gráfico puede ser ilustrativo al respecto:

Gráfico2. Concentración del gasto en investigación y desarrollo en América Latina y el Caribe (2010)



Fuente: Elaboración propia del autor con datos de RICYT, 2012.

En cuanto a los orígenes y aplicaciones del financiamiento, el análisis de las tendencias históricas muestra que el Estado sigue siendo el principal financista, aportando aproximadamente la mitad del gasto en I+D latinoamericano y generando transferencias de recursos hacia otros sectores de ejecución, entre los cuales se destacan las Universidades (Ver Tabla 1).

⁷ Se entiende en este trabajo como los efectos acumulativos de los desiguales niveles de inversión en ciencia y tecnología.

Tabla 2. América Latina: Situación comparativa de los orígenes y ejecución del gasto en Investigación y Desarrollo 2000-2010. En % del total.

| Sector | Origen | | Ejecución | |
|--------------------------------|--------|-------|-----------|-------|
| | 2000 | 2010 | 2000 | 2010 |
| Gobierno | 57,95 | 51,01 | 39,14 | 29,02 |
| Empresas (públicas y privadas) | 37,87 | 44,74 | 26,46 | 35,46 |
| Educación Superior | 2,68 | 3,02 | 32,01 | 29,78 |
| Org. Priv. sin fines de lucro | 0,46 | 0,24 | 2,37 | 5,72 |
| Extranjero | 1,01 | 0,95 | - | - |

Fuente: Elaboración propia del autor con datos de RICYT 2013.

La participación creciente de las empresas en las inversiones de I+D, en el marco regional no logran aún alcanzar el protagonismo requerido, y se mantienen muy distantes de los niveles alcanzados en países de alto desarrollo tecnocientífico, como Japón o Corea del Sur. A pesar de ello, a partir del año 2002, estas superaron al Estado en la ejecución de los proyectos de I+D, alternándose con la Educación Superior en dicho papel (RICYT, 2013)⁸.

Esta limitada influencia empresarial se confirma realizando una aproximación a las principales inversoras en investigación y desarrollo a nivel global. En un informe del Joint Research Centre que recoge las 1.500 principales empresas del mundo atendiendo a su gasto en I+D, la primera mención de una compañía radicada en América Latina se da en el lugar 93, y es el caso de la minera brasileña Vale, la cual ejecutó durante 2011 en actividades de investigación y desarrollo un total de 1.190 millones de euros (Véase Tabla 2) (JRC, 2012).

Tabla 3. Principales empresas en América Latina por el Gasto Empresarial en Investigación y Desarrollo.

| No. | Empresa | País | Actividad | GEID | Lugar mundial |
|-----|------------------------|-----------|------------------------------|--------|---------------|
| 1 | Vale | Brasil | Minería | 1190,0 | 93 |
| 2 | Petróleo Brasileiro | Brasil | Producción de Gas y petróleo | 1149,6 | 97 |
| 3 | Petróleos de Venezuela | Venezuela | Producción de Gas y petróleo | 175,4 | 427 |
| 4 | CPFL Energía | Brasil | Gas, agua y multiservicios | 88,6 | 746 |
| 5 | EMBRAER | Brasil | Aeroespacial y defensa | 85,9 | 761 |

Fuente: JRC. The 2012 EU Industrial R&D Investment Scoreboard

⁸ Para este dato, la RICYT no dispone de los resultados de Brasil.

Nótese que entre las cinco principales empresas latinoamericanas, atendiendo al volumen del gasto en investigación y desarrollo, predominan las actividades extractivas, y las operaciones en sectores con bajo valor agregado. De esto se deriva que los procesos innovativos que se dan a lo interno de ellas, más que servir como motores del desarrollo y de la diversificación productiva, redunden en un afianzamiento del modelo extractivo-exportador que coloca a la región en una posición subordinada y dependiente de los vaivenes del mercado mundial.

En este esquema del financiamiento a la ciencia en la región, los recursos foráneos también desempeñan un papel importante que no siempre se muestra en las estadísticas, pues llegan a través de las filiales de compañías extranjeras y aparece registrado como gastos de “residentes” en las economías latinoamericanas.

Ello, a su vez, remite a un tema que resultó abordado en el informe anual realizado por CEPAL sobre la Inversión Extranjera Directa en América Latina: las inversiones transnacionales en investigación y desarrollo. Según CEPAL, en el contexto regional estas inversiones, tienen en Brasil su principal centro de atención, pues entre 2008 y 2010, ese país recibió el 2,2% del total mundial, mientras que en 2011 fue el 5% del total (CEPAL, 2012).

Enfocando los gastos en I+D desde una perspectiva de su “eficacia”, América Latina puede considerarse una típica región subdesarrollada, en la cual los volúmenes del financiamiento tienen poca capacidad para convertirse en aplicaciones tecnológicas, aunque sea necesario reconocer que el objetivo del gasto en investigación y desarrollo no siempre es patentar un invento y que la distribución sectorial de la obtención de patentes es fuertemente asimétrica (CEPAL, 2008).

Como resultado de la baja coherencia sistémica entre los principales actores de la innovación que caracteriza a la región, compromete las posibilidades de un despegue en ciencia y tecnología a partir de un mayor “esfuerzo” en materia de gasto. Como apunta Víctor Carranza para el caso de Perú, la asignación bajo las condiciones actuales de recursos financieros para actividades de ciencia, tecnología e innovación, convierten al financiamiento en parte del problema y no de su solución (Carranza, 2012). Un ejemplo práctico de ello se dio recientemente en dicho país, pues tras los pronunciamientos del gobierno de Ollanta Humala que anunciaron la creación de un fondo de 114 millones de dólares (300 millones de soles), ciertos círculos académicos demandaron transformaciones más profundas. En particular el profesor Santiago Roca llegó a afirmar que “Añadir unos cuantos millones de soles al presupuesto, unas cuantas becas, crear un par de institutos y relanzar instituciones no cambia absolutamente nada” (Portillo, 2013).

A pesar de las insuficiencias explicadas, la visión del financiamiento para el caso latinoamericano no puede descontextualizarse, como ocurre en múltiples estudios que se centran en ciencia y tecnología, y que generalmente se abstraen de la trayectoria histórica que ha conllevado al actual estado de la situación. En ese sentido, no pueden ser olvidados los efectos de las políticas neoliberales que durante largos años fueron implementadas, y junto a ellas la creencia de que los mecanismos del mercado iban a ser capaces de generar una relación virtuosa entre oferta y demanda de ciencia y tecnología.

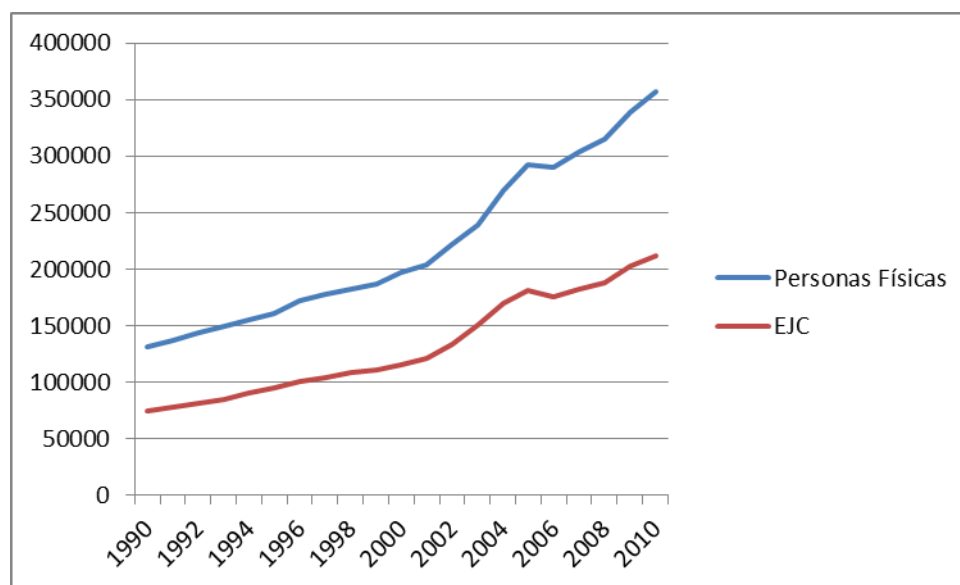
Por otro lado, las grandes cantidades de recursos financieros que han ingresado a las arcas estatales a raíz del auge extractivista de los últimos años, en algunos casos han debido comenzar a pagar la “deuda social” acumulada con los pueblos, a la vez que han permitido los avances que se han mostrado en cuanto al incremento en el volumen de los gastos en I+D.

Los recursos humanos

Para el desarrollo científico-tecnológico, no basta solo con disponer de abundantes recursos financieros, sino que además es imprescindible contar con una fuerza de trabajo calificada y comprometida con los resultados de la investigación. Sin embargo el informe Espacios Iberoamericanos: La economía del conocimiento preparado por la CEPAL fue categórico: “En América Latina hay una carencia estructural en cuanto al número y calificación del personal dedicado a investigación y desarrollo” (CEPAL, 2008).

Esto no significa que no se hayan obtenido algunos avances en años recientes. En la actualidad, la región cuenta con 264,2 mil investigadores⁹, 89,2 mil más que siete años antes, lo cual equivale aproximadamente al 3,8% del total de los investigadores del mundo (UNESCO, 2013).

Grafico 3. Investigadores en América Latina (1990-2010). Cantidad de personas físicas y equivalente a jornada completa.



Fuente: RICYT, 2013.

A pesar de que la cantidad absoluta de investigadores se encuentra algo mejor distribuida que el financiamiento a nivel global, tampoco puede afirmarse que muestre buenos resultados. La desigualdad se hace aún más evidente en cuanto a su distribución per cápita: si América Latina dispone de 452,8 científicos por cada millón de habitantes, los países desarrollados disponen de 3.637,3 por cada millón de habitantes (UNESCO, 2013).

⁹ Equivalente a jornada completa.

Atendiendo a los sectores de empleo, resulta evidente el rol protagónico que desempeñan las universidades latinoamericanas, pues la educación superior, en 2010 empleaba el 59,07% de los investigadores, mientras que las empresas disponían del 23,53%, los centros gubernamentales del 15,6%, y las organizaciones privadas sin fines de lucro el 1,78% (RICYT, 2013).

Para la formación de estos recursos humanos, como bien afirma CEPAL, los países iberoamericanos¹⁰ presentan una tasa media de matrícula en la educación terciaria casi tres veces inferior a la de países como la República de Corea, Nueva Zelanda y Estados Unidos. Sin embargo, este promedio esconde patrones realmente disímiles. En Argentina, la tasa de matrícula terciaria supera el 60%; mientras que en El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala esta no alcanza el 20% (CEPAL, 2008).

En este sentido, el perfil de la formación profesional de los países latinoamericanos es similar al de los europeos, pero se diferencia de países como la República de Corea, que han potenciado su desarrollo industrial intensificando la formación de recursos humanos en ingeniería. Al respecto, la CEPAL recomienda aumentar la masa crítica de la formación en materias científicas para satisfacer la demanda creciente de capital humano calificado que ha impulsado el continuo cambio tecnológico (CEPAL, 2008).

Por ejemplo, en los últimos tiempos se ha producido un incremento sustancial en la formación de doctores (acompañado también por el aumento de los títulos de licenciatura y maestría), aunque la estructura de dichas graduaciones continúa otorgándole un papel muy relevante a las ciencias sociales y humanísticas las cuales concentraron en 2010 el 40,6% del total de graduados, quedando rezagada la formación de doctores otras especialidades (Véase la siguiente Tabla).

Tabla 4. América Latina: Graduación de doctores en ciencias (2000 y 2010)¹¹.

| Doctorados | 2000 | | 2010 | |
|--------------------|----------|------------|----------|------------|
| | Cantidad | % del tot. | Cantidad | % del tot. |
| C. Nat. y Exactas | 643 | 32,5 | 4138 | 22,2 |
| Ing. y Tecnología | 238 | 12 | 1949 | 10,5 |
| Ciencias Médicas | 194 | 9,8 | 2706 | 14,5 |
| Ciencias Agrícolas | 152 | 7,7 | 1748 | 9,4 |
| Ciencias Sociales | 515 | 26 | 3292 | 17,7 |
| Humanidades | 235 | 11,9 | 4269 | 22,9 |
| Sin asignar | 4 | 0,2 | 541 | 2,9 |
| Total | 1981 | 100 | 18643 | 100 |

Fuente: Elaboración propia del autor con datos de RICYT, 2013.

Otro elemento que influye en la dinámica de formación en América Latina, se deriva de los programas de capacitación en el extranjero, considerados como una forma para acceder a nuevos conocimientos y a una formación de calidad. En ellos Estados Unidos resalta ampliamente como el principal destino, seguido por los

¹⁰ En esta valoración se incluye a España y Portugal.

¹¹ Los resultados de cifras totales de RICYT no coinciden con la sumatoria de las especialidades.

países de la Unión Europea (España, Reino Unido, Francia, Portugal, etc.) (CEPAL, 2008).

Aunque estos estudios que implican la movilidad de los estudiantes son promovidos por varios gobiernos de la región a través de programas de becas, también han sido tradicionalmente una fuente para el robo de cerebros, mientras que por otro lado forman al estudiante según los patrones culturales y académicos predefinidos en los países desarrollados, obviando las características socioeconómicas y necesidades de los territorios en los cuales los graduados desempeñarán supuestamente luego sus funciones, de regresar obviamente a sus países de origen, lo cual no siempre ocurre.

En particular el robo de cerebros¹², que no puede verse únicamente a través del movimiento de fuerza de trabajo calificada en dirección Sur-Norte en tanto existen otras formas de apropiación de estas capacidades científicas pertenecientes a los países subdesarrollados, ha sido un obstáculo de primera magnitud para el desempeño latinoamericano, aunque no se disponga de actualizaciones sistemáticas de la magnitud del fenómeno.

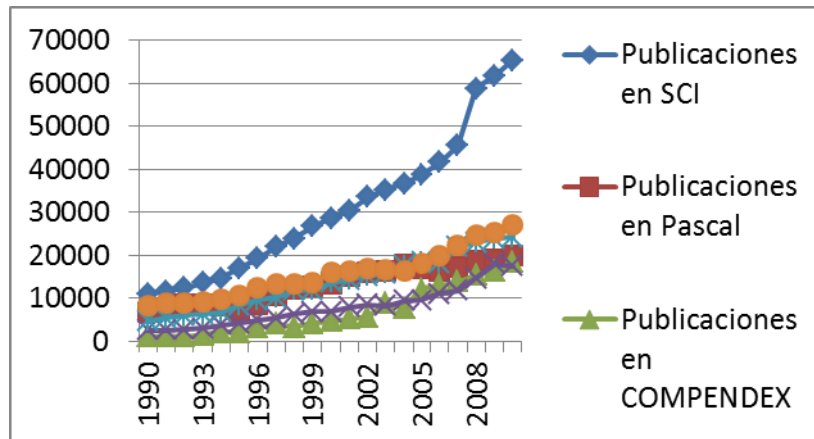
Las publicaciones científicas.

En América Latina, las publicaciones científicas se consideran la principal forma para dar salida a los resultados de la investigación, lo cual si bien puede interpretarse como una muestra de sus posibilidades para expandir el conocimiento científico, también puede expresarse como cierta incapacidad para convertir dichos resultados en aplicaciones tecnológicas concretas, expresadas a través de patentes.

En el año 2000, los autores latinoamericanos publicaron 28.657 artículos científicos que quedaron registrados en el Science Citation Index (SCI), lo cual representó el 2,9% del total mundial. Sin embargo en 2010, esta cifra se elevó a 65.331 artículos, los cuales representaron el 4,5% de casi un millón y medio de artículos que fueron indexados en el SCI (RICYT, 2013). Los resultados alcanzados, son expresión de la favorable evolución en la capacidad científica regional, pues según Sara Hugget, entre 2000 y 2010, América Latina experimentó un crecimiento de más del 9% anual de su producción científica. Ello representó un aumento de casi el 70% de su cuota de artículos en el total mundial durante el mismo período (Hugget, 2012) (Ver Gráfico 3).

¹² Para ampliar sobre el tema ver en esta revista el trabajo de Blanca Munster.

Gráfico 4. Publicaciones científicas latinoamericanas en bases de datos seleccionadas (1990-2010).



Fuente: RICYT, 2013.

Las estadísticas disponibles del Banco Mundial (2013), para las publicaciones de un conjunto de áreas de la ciencia¹³ muestran también esta tendencia al crecimiento de los artículos en Latinoamérica, los cuales pasaron de 15.055 en el año 2000 a 24.032 en 2009. Esto equivale a un incremento en la producción mundial de este tipo de publicaciones del 2,4% del total mundial al 3,1%.

En opinión de Hugget (2012), la investigación latinoamericana no solo está creciendo rápidamente, sino que se vuelve cada vez más visible a escala global, lo cual se expresa en un incremento del factor de impacto para los artículos con autores latinoamericanos. Dicho indicador ha ido mejorando a un ritmo de 1,6% anual entre 2000 y 2010, aunque todavía se encuentra por debajo del promedio mundial (Hugget, 2012).

El fenómeno de la “visibilidad” de las publicaciones latinoamericanas, visto a través de la evolución de su factor de impacto o su salida en revistas indexadas, ha estado en el centro de la atención de varios expertos, por su repercusión en la percepción de la ciencia y la tecnología que se hace en la región. En opinión de Palatano, la ausencia de literatura latinoamericana y en lengua española en los registros internacionales, contrasta significativamente con la gran producción científica existente en la región que sólo circula y se difunde entre la comunidad iberoamericana y no de manera suficiente (Patalano, 2005).

Como reconoce dicha autora, este problema no se reduce a América Latina, pues la investigación científica de los países subdesarrollados es en la mayoría de los casos desconocida para el resto del mundo y a veces no circula fuera de la institución en la que es generada, por lo cual tampoco aparece en los índices internacionales que registran la producción de publicaciones científicas. Ello se ve

¹³ Se hace referencia a la serie de artículos científicos y de ingeniería publicados en los siguientes campos: física, biología, química, matemática, medicina clínica, investigación biomédica, ingeniería y tecnología, y ciencias de la tierra y el espacio.

agravado por la ausencia de adecuados servicios locales de índices y resúmenes que salven esta brecha (Patalano, 2005).

Para Palatano, la diferencia en el orden de magnitud entre lo que es incluido en esos índices y el total de revistas es tan grande, por lo que en los estudios bibliométricos especializados resulta obligatorio –como lo expresa Vessuri en un trabajo que data de 1995- estudiar por separado la producción latinoamericana no indizada en esas bases (Patalano, 2005).

El problema principal que afecta a las revistas de la región según Abel Packer (2001), responsable del Sistema Scielo (Scientific Electronic Library Online)¹⁴, está relacionado con su calidad y más específicamente con la percepción de esa calidad por la comunidad científica internacional. Debido a que no hay control local sistemático de la producción científica basado en una serie de indicadores bibliométricos e infométricos elaborados por la región. En consecuencia la medición de los países desarrollados se basa en indicadores propios de los productos y servicios que esos países producen, tales como ISI Journal Citation Reports. Esta situación representa una terrible limitación para la mayoría de las revistas académicas publicadas en los países subdesarrollados, porque no están registradas, ni evaluadas en términos de uso e impacto por los índices que llevan los países desarrollados. El escaso número de revistas registradas en estos índices, representa la limitación histórica más importante que tienen las publicaciones de la región, en cuanto a su visibilidad y accesibilidad (Citado por Patalano, 2005).

Este fenómeno es descrito por Packer (2001) como una constante en el análisis y discusión de los problemas que presentan las revistas científicas en América Latina y el Caribe y cita a su vez el artículo de Wayt Gibbs publicado en 1995 en la revista *Science*, quién lo identifica como “La ciencia perdida del Tercer Mundo” (Citado por Patalano, 2005).

Las patentes.

En cuanto a la participación de América Latina en los registros que se realizan en oficinas de patentes foráneas, para el año 2007, América Latina, con 355 patentes registradas en la oficina de Estados Unidos¹⁵, representó el 0,2% del total de las inscripciones realizadas por no residentes. Si se toma en consideración el papel de las patentes latinoamericanas en el reducido grupo que constituyen las patentes triádicas (registradas simultáneamente en las oficinas de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón), esta participación se mantiene en el 0,2% del total (UNESCO, 2010). Ello reafirma la opinión que dos años antes había emitido la CEPAL: “Pese a que pueden optar por patentar en una u otra oficina según sus intereses de mercado o el área de especialización tecnológica, los países latinoamericanos son actores marginales en todas las dependencias de patentes” (CEPAL, 2008).

Para Albornoz (2001), el bajo nivel de patentamiento que caracteriza a América Latina se debe a que la investigación se lleva a cabo en ámbitos académicos, y

¹⁴ El Sistema Scielo es un programa para la edición electrónica de revistas científicas para América Latina, el Caribe y España con sede en Brasil y una base de datos con las revistas electrónicas de la región.

¹⁵ Considerada como la principal oficina de patentes del mundo por la cantidad de solicitudes y registros anuales.

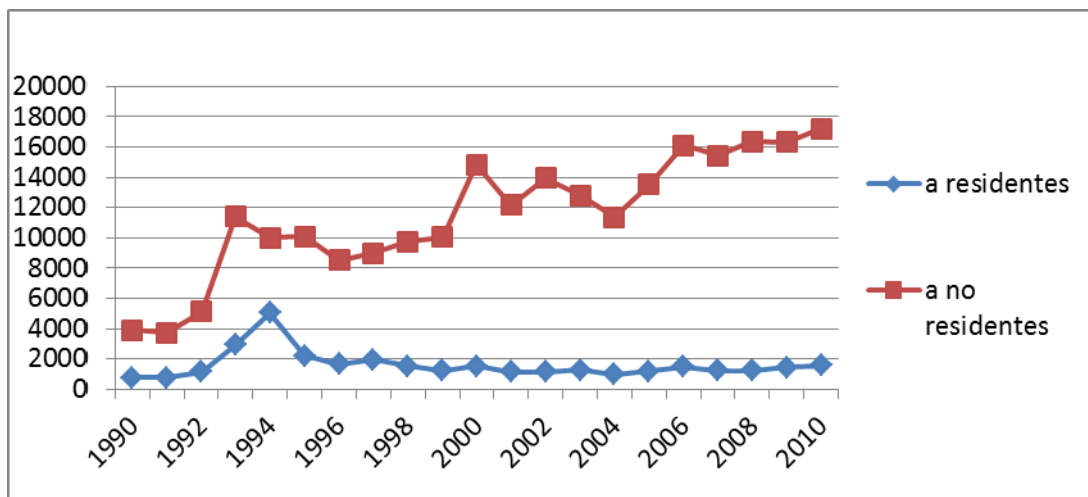
mantiene muy débiles vínculos con la industria, a lo que se agrega la existencia de marcos legales en ciertos países que desestimulan el patentamiento (Albornoz, 2001). En opinión de Mario Cimoli y Annalisa Primi, en varios países las marcas industriales son el mecanismo preferido de protección de la propiedad intelectual, lo cual es tanto un reflejo del tipo de innovación que se realiza, la cual es generalmente adaptativa, como de la especialización productiva de estos países, concentrada en industrias extractivas y de baja intensidad tecnológica (Martínez, 2008).

Desde la perspectiva de las solicitudes de patentes realizadas en las oficinas nacionales la situación es algo mejor, aunque aún insuficiente. Según la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) en 2010 la región latinoamericana realizó el 2,6% de las solicitudes de patentes del mundo (OMPI, 2012). En las oficinas latinoamericanas, durante 2010, se realizaron 62.164 solicitudes de patentes, y fueron otorgadas 19.072 patentes.

En cantidad de solicitudes, según registra la RICYT, sobresale Brasil, con el 45,3% del total, mientras que en el otorgamiento lo hace México, con el 49,3% del total (RICYT, 2013).

A lo interno de la región, estos otorgamientos se encuentran fuertemente influenciados por la participación de actores foráneos que patentan sus inventos en oficinas latinoamericanas (Véase Gráfico 4).

Gráfico 5. América Latina: Otorgamiento de patentes a residentes y no residentes (1990-2010).



Fuente: RICYT, 2013

La magnitud de la influencia extranjera en el patentamiento regional puede verse a través de dos indicadores: la tasa de dependencia y la tasa de autosuficiencia.

La tasa de dependencia, mide la relación existente entre las patentes solicitadas por no residentes y las solicitadas por residentes¹⁶. En América Latina y el Caribe, este

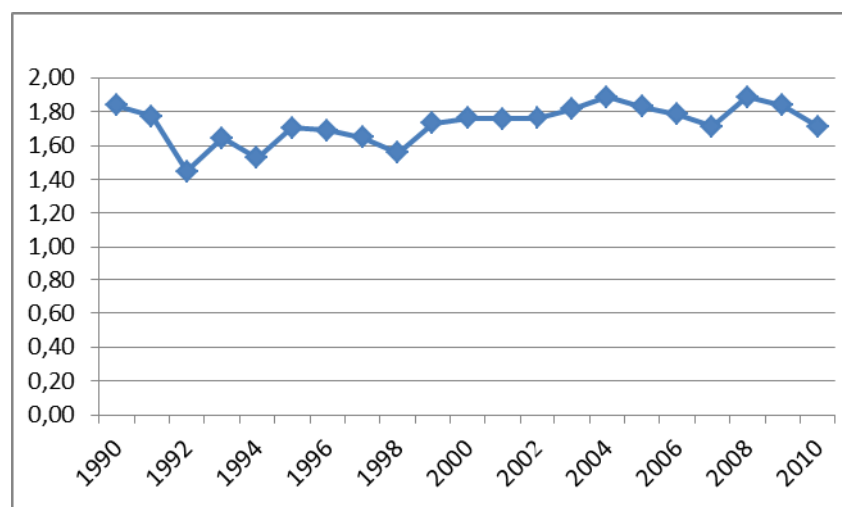
¹⁶ *Tasa de dependencia* = $\frac{\text{Solicitudes realizadas por no residentes}}{\text{Solicitudes realizadas por residentes}}$

indicador ha sido históricamente elevado, mostrando que el protagonismo en la generación e introducción de nuevas tecnologías es asumido fundamentalmente por empresas extranjeras, sin embargo, lo peor es que en la medida que va creciendo la economía latinoamericana y junto a ella, la necesidad de introducción de nuevas tecnologías, esta dependencia va aumentando. Si en 1990 la tasa de dependencia latinoamericana fue de 1,92, veinte años más tarde esta se elevaba a 5,22 lo que equivale a decir de que en la actualidad por cada solicitud de patente realizada por un residente en América Latina, se realizan más de 5 solicitudes por no residentes (RICYT, 2013).

A su vez, la tasa de autosuficiencia expresa la relación entre las patentes solicitadas por residentes y el total de patentes solicitadas¹⁷. De la misma forma, la capacidad para generar conocimientos “patentables” en América Latina se encuentra sobrexcedida por las patentes de origen extranjero, de lo cual se deriva una disminución sistemática en el peso de estas dentro del total de solicitudes, pasando entre 1990 y 2010 del 0,34 al 0,16, respectivamente (RICYT, 2013).

Por último aparece estancado el coeficiente de invención, entendido como las patentes solicitadas por residentes por cada 100 mil habitantes, a pesar de sus variaciones se ha mantenido estable en los últimos años, ubicándose en el año 2010 en 1,71, mientras que diez años atrás fue de 1,75. En países como Estados Unidos se registran coeficientes de invención por encima de 79.

Gráfico 6. América Latina: Coeficiente de invención (1990-2010)



Fuente: RICYT, 2013

En la práctica, esto constituye todo un desafío para la formulación –o transformación- e implementación de la política de ciencia tecnología e innovación en América Latina, en la medida en que el crecimiento de los *inputs* destinados a los procesos de generación de nuevos conocimientos, tales como el financiamiento y los recursos humanos han carecido de la capacidad para fomentar la innovación tecnológica que permita aliviar las condiciones de dependencia en la cual se

¹⁷ $Tasa\ de\ autosuficiencia = \frac{Solicitudes\ realizadas\ por\ residentes}{Total\ de\ solicitudes\ realizadas}$

encuentra la región y con ello sentar las bases para un crecimiento que se sustente en el conocimiento autóctono.

Bibliografía

- Albornoz, M. (2001). Política Científica y Tecnológica. Una visión desde América Latina. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación*.
- Carranza, V. (2012). El financiamiento de la ciencia, la tecnología y la innovación. *Paradigmas*, 10 (16), 4-8.
- CEPAL. (2008). *Espacios iberoamericanos: la economía del conocimiento*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2012). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2011*. Recuperado el 15 de diciembre de 2012, de Sitio web de la CEPAL.: www.eclac.org
- Hugget, S. (2012). The Raise of Latin America Science. *Research Trends* (Issue 31), 15-18.
- JRC. (2012). *The 2012 EU Industrial R&D Investment Scoreboard*. Recuperado el 15 de diciembre de 2012, de Joint Research Centre of the European Commission: <http://www.jrc.ec.europa.eu/>
- Martínez, J. (. (2008). *Generación y protección del conocimiento. Propiedad intelectual, innovación y desarrollo económico*. México D.F.: Naciones Unidas. CEPAL.
- OEA. (1967). *Declaración de los Presidentes de América*. Recuperado el 30 de Enero de 2013, de <http://www.summit-americas.org/declaracion%20presidentes-1967-span.htm>
- OMPI. (2012). *2012. Datos y cifras de la OMPI sobre PI*. Obtenido de www.wipo.org
- Patalano, M. (2005). Las publicaciones del campo científico: Las revistas académicas de América Latina. *Anales de Documentación* (No. 8).
- Portillo, Z. (2013). *Perú: más dinero para investigación, pero no es suficiente*. Recuperado el 1 de Abril de 2013, de Publicado el 7 de Marzo: <http://www.scidev.net/es/latin-america-and-caribbean/news/per-m-s-dinero-para-investigaci-n-pero-no-es-suficiente.html>
- RICYT. (2012). *El Estado de la Ciencia 2012*. Recuperado el 1 de Abril de 2013, de http://www.ricyt.org/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=6&Itemid=7
- RICYT. (2013). *Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana*. Recuperado el 1 de Abril de 2013, de Indicadores comparativos: http://www.ricyt.org/index.php?option=com_content&view=article&id=149&Itemid=3
- UNESCO. (2013). *UNESCO Institute for Statistics*. Recuperado el 28 de diciembre de 2012, de Data centre: <http://stats.uis.unesco.org/>
- UNESCO. (2010). *UNESCO Science Report 2010*. París: UNESCO Publishing.

3

El comercio mundial en el contexto de la crisis global

Jonathán Quirós Santos
Investigador del CIEM

El comercio mundial en 2012 continuó en el laberinto de las crisis global, y sus resultados fueron menores que los del año anterior. El Fondo Monetario Internacional (FMI), había considerado previamente que en la segunda mitad de ese año el ritmo de la economía mundial mostraba dos velocidades.

Estados Unidos y Europa tuvieron crecimientos cercanos a 0, y se debatían entre el “precipicio fiscal” y el “riesgo soberano”. Las economías emergentes, por otra parte, se movían con tasas de crecimiento positivo, pero en vías de desaceleración (por riesgos crecientes efecto de la apreciación cambiaria ligada al flujo de capitales de corto plazo y la disminución de la actividad económica de los países avanzados).

Su más reciente informe (abril de 2013), da a conocer que la crisis adicionó a finales de 2012 y hasta la fecha, otra velocidad, sintéticamente: recesión en Europa, débil recuperación en Estados Unidos y repunte con volatilidad en las economías emergentes (FMI, 2013).

En tal sentido, con un PIB mundial de 2,1%, no cabría menos que esperar una abrupta desaceleración del comercio, tal como la calificó la Organización Mundial del Comercio (OMC), cuando mostró que el ritmo de crecimiento de la actividad disminuyó a 2% en 2012, comparado con el crecimiento de 5,2% del año anterior. Incluso, la propia institución había previsto en septiembre de 2012, que el comercio ese año crecería 2,5%, superior 0,5 puntos porcentuales al resultado actualizado (OMC, 2013).

Este desempeño, según la OMC, y en consonancia con lo expuesto por el FMI, tiene su origen en el lento crecimiento de las economías desarrolladas y los repetidos episodios de incertidumbre acerca del futuro del euro, que redujo las importaciones de la Unión Europea (-0,2%) y afectó a las exportaciones de sus interlocutores comerciales, por el peso de la Europa comunitaria en el comercio mundial. De forma global, Europa fue la región en que menos crecieron las exportaciones (0,6), y sus importaciones decayeron a -1,9%.

Dicho resultado influyó, como es obvio, en los del comercio de los países desarrollados, que estuvieron por debajo de lo previsto: sus exportaciones de bienes crecieron solo 1% (a un ritmo más lento que el promedio mundial), mientras sus importaciones decrecieron a -1%.

Las exportaciones de Estados Unidos crecieron 4,1%, mientras sus importaciones lo hicieron menos (2,8%). En conjunto, ese país, Canadá y México incrementaron sus exportaciones 4,5% en 2012 y sus importaciones 3% (OMC, 2013).

Las exportaciones de Japón, por su parte, disminuyeron -1%, y sus importaciones aumentaron 3,7%. En los dos últimos trimestres de 2012, sus envíos de mercancías disminuyeron en -11%, atribuido esto, según la OMC, al deterioro del comercio con China (las exportaciones a este país, que representan aproximadamente 20% de las exportaciones de Japón, tuvieron una reducción interanual de -11%, mientras que las exportaciones a otros destinos sólo descendieron -1% (OMC, 2013).

Las exportaciones de los países subdesarrollados aumentaron con más rapidez que la de los países desarrollados, a una tasa de 3,3%, y sus importaciones lo hicieron a 4,6%.

Las exportaciones chinas de bienes (país que continúa teniendo la primacía a nivel mundial), crecieron 6,2%, y sus importaciones lo hicieron a 3,6%. La India, por su parte, redujo sus exportaciones -0,5% e incrementó sus importaciones 7,2%.

En otras regiones subdesarrolladas, por el peso de sus exportaciones de productos básicos, sus envíos aumentaron: América del Sur y Central (1,4%), y Oriente Medio (1,2%). Fue África quién mostró el mayor crecimiento, de 6,1% (tras la contracción registrada de -8,55% registrada en 2011 por la guerra en Libia). En esta parte del mundo también fue donde crecieron más las importaciones en 2012, a una tasa de 11,3%, en tanto que en Oriente Medio aumentaron 7,9%, mientras que en América del Sur y Central sus importaciones crecieron solo 1,8%, las de menor aumento entre los países subdesarrollados (OMC, 2013).

El volumen de las exportaciones de la Comunidad de Estados Independientes aumentó ligeramente, 1,6%, dado el peso de sus exportaciones de bienes primarios, y sus importaciones crecieron aún más (6,8%).

Por otra parte, el comercio de servicios en los países desarrollados tuvo, tal como el de bienes, un comportamiento dispar. En Estados Unidos crecieron las exportaciones 4%, y 2% las importaciones en 2012. En la Unión Europea el comportamiento de este fue distinto, pues sus exportaciones disminuyeron -3% (al mismo ritmo que en Europa en su conjunto) y sus importaciones se redujeron en -4% (por -3% de disminución en Europa). Japón también disminuyó sus exportaciones de servicios (-2%) y aumentó sus importaciones en 5%.

En las economías subdesarrolladas, de forma general, crecieron las exportaciones e importaciones de servicios. En China, India, Singapur, Corea del Sur y Hong Kong-China, sus exportaciones crecieron 4%, 8%, 3%, 16% y 7%, respectivamente, y sus importaciones aumentaron 19%, 1%, 3%, 7%, y 2%, respectivamente. Los países de América del Sur y Central aumentaron sus exportaciones en 6%, por 9% sus importaciones. En África, las exportaciones subieron 5%, mientras que las importaciones crecieron 3%, así como en el Oriente Medio, que crecieron las exportaciones en 9% y en 2% las importaciones (OMC, 2013).

Los países de la Comunidad de Estados Independientes tuvieron altos crecimientos de las exportaciones (10%) y de las compras de servicios (17%)

El comercio de mercancías

El escaso crecimiento del PIB mundial, por las razones apuntadas al inicio condujo a que el volumen del comercio mundial de mercancías, esto es, el promedio de las exportaciones e importaciones, aumentase solo 2% en 2012. La OMC señala que descontando a los años en que se contrajo el volumen del comercio de bienes, 2012 archivó el crecimiento anual más bajo de un conjunto de datos incluidos desde 1981.

Dicho comportamiento difirió de lo que habitualmente sucede si el PIB mundial crece: si éste aumenta, el comercio mundial duplica su crecimiento. En el pasado año el PIB mundial creció 2,1%, pero que implicó que la proporción entre el crecimiento del comercio y de la del PIB fuese de 1:1.

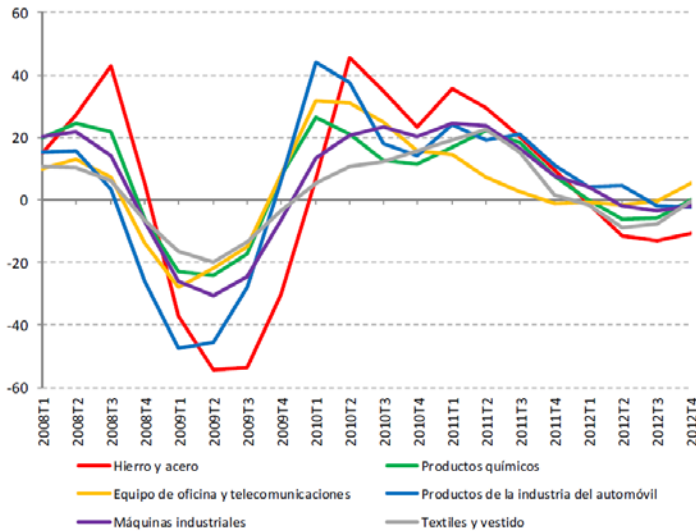
La proporción del comercio de mercancías en relación con el comercio total de bienes y servicios fue de 81,36%. El valor de las exportaciones mundiales de mercancías fue de 18 323 billones de dólares, similar al de 2011 (0,2% menor). El estancamiento de los valores hizo que el promedio de crecimiento del período posterior a 2005 se redujera de 10% en 2011 a 8% este año, mientras que en 2010 y 2011 se había registrado un fuerte crecimiento, de 22% y 20%, respectivamente (OMC, 2013).

A tono con lo que sostiene la institución rectora del comercio multilateral, el crecimiento más lento del valor del comercio mundial, comparado con el comercio en términos de volumen se explica por el descenso de los precios de las mercancías objeto de ese comercio, entre cuyas mayores reducciones estuvieron las de algunos productos básicos.

La dinámica del comercio de productos manufacturados

El crecimiento interanual estimado en dólares de los productos manufacturados ha sido dispar, y la recuperación de sus principales categorías muestra, tal como se observa en el Gráfico 1, que el comercio de algunos de ellos se contrajo y se recuperó antes que el de otros durante el período más álgido hasta ahora de la crisis y de mayor disminución del comercio mundial, en 2009.

Gráfico 1. Exportaciones mundiales trimestrales de manufacturas, por productos, 2008T1-2012T4 (Variación porcentual interanual en dólares estadounidenses corrientes)



Fuente: OMC, 2013

La OMC considera al comercio del hierro y del acero como un indicador sumamente procíclico y, en cierta medida, desfasado del crecimiento del comercio mundial, adicionando que registró las mayores contracciones entre las categorías de productos manufacturados, tanto en el declive del año 2009 como en períodos más recientes de la actual crisis. En el último trimestre del 2012 tuvo una disminución interanual de -11%, menor que la del tercer trimestre (-13%) (OMC, 2013).

El crecimiento interanual del comercio de los equipos de oficina y telecomunicaciones –sector que lideró la recuperación tras la debacle comercial en 2009- repuntó en el cuarto trimestre con un incremento de 6%, luego de crecimientos de -1% en el segundo trimestre y de 0% en el tercero.

Para la OMC, un síntoma de posible recuperación es que en casi todas las categorías del comercio de productos manufacturados mejoró el crecimiento interanual. Se apoya en que las tasas registradas en las categorías de productos químicos (aumentó de -6% a 0%), máquinas industriales (aumento de -3% a -2%) y en el de textiles y vestido, que aumentó de -8% a -1%. Los productos de la industria del automóvil, por oposición, no mostraron crecimiento, pues su tasa se redujo 2% tanto en el tercer como en el cuarto trimestre (OMC, 2013).

El desempeño del comercio de productos básicos

La evolución del comercio de productos básicos en 2012, su volumen y precios varía, como es lógico, de acuerdo al tipo de producto de que se trate, y los diferentes factores que inciden en el comercio específico de uno u otro.

De forma general, el índice global de precios de las materias primas del FMI disminuyó 9% desde los máximos de abril de 2011, debido al debilitamiento general de la demanda y a la incertidumbre que rodea a las perspectivas económicas

mundiales, si bien se mantienen elevados en comparación con los niveles históricos (FMI, 2013).

Cuadro 1. Precios mundiales de determinados productos primarios, 2000-2012
(variación porcentual anual y dólares estadounidenses por barril)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2000-12 | 2005-12 |
|---|------|------|------|---------|---------|
| Todos los productos | 26 | 29 | -3 | 10 | 10 |
| Metales | 48 | 14 | -17 | 10 | 10 |
| Productos alimenticios | 11 | 20 | -2 | 7 | 8 |
| Bebidas ^a | 14 | 17 | -19 | 7 | 8 |
| Materias primas agrícolas | 32 | 23 | -13 | 3 | 4 |
| Energía | 26 | 36 | 1 | 12 | 11 |
| Pro memoria: precio del petróleo bruto en \$EE.UU. por barril ^b | 79 | 104 | 105 | 60 | 79 |

a Incluidos el café, el cacao en grano y el té

b Promedio de Brent, Dubai y West Texas Intermediate

Fuente: OMC (2013), sobre la base de Estadísticas Financieras Internacionales del FMI

Para el FMI, los shocks de la oferta relacionados con las condiciones meteorológicas contribuyeron a aumentar los precios de los cereales en 10%, aunque luego disminuyeron ligeramente.

En tal sentido, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) apunta que en el caso de la producción agrícola estas han desempeñado un importante papel, y cita como ejemplo a la de soya, cuyo precio aumentó durante el primer semestre de 2012 debido a la disminución de las cosechas, provocadas por la sequía en América del Sur y más recientemente, en Estados Unidos (UNCTAD, 2012).

Adicionalmente, la agencia de la ONU menciona que las buenas perspectivas del rendimiento de los cultivos de maíz, dada una muy buena temporada de siembra, se desvanecieron hacia mediados de 2012 por la fuerte sequía en Estados Unidos. Tanto para el caso de la soya como en el del maíz, sus precios alcanzaron niveles in precedentes en julio de 2012, tal como sucedió, en menor escala con el precio del trigo, influido por las malas condiciones meteorológicas de la zona del Mar Negro.

La UNCTAD muestra optimismo en que las existencias de los productos básicos más importantes para la seguridad alimentaria (arroz y trigo), no son tan alarmantemente bajas como en 2008, durante la crisis mundial de alimentos de entonces.

En el caso de los precios de la energía, el FMI expone que subieron 15% debido a la baja de la producción de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y a una mayor demanda de los mercados emergentes y de Estados Unidos (FMI, 2013), y la UNCTAD adiciona que las subidas de los precios del petróleo a

principios de 2012 se debieron en parte a las tensiones geopolíticas de Asia Occidental, y que el posterior aumento de la producción petrolera contribuyó a un descenso de los precios del petróleo en el segundo trimestre de 2012 (UNCTAD, 2012).

Los precios de los metales aumentaron 10% por las expectativas de aumento de la demanda de los mercados emergentes, pero las existencias continúan y la mayor parte de los mercados registran un superávit (FMI, 2013).

Durante 2012 influyó en el crecimiento más lento del valor en dólares del comercio mundial comparado con el comercio en términos de volumen, el descenso de los precios de las mercancías, entre lo que se destacaron las bajas en productos básicos como el café (-22%), el algodón (-42%), el mineral de hierro (-23%) y el carbón (-21%) (OMC, 2013).

El comercio de servicios

La proporción del comercio de servicios en relación con el comercio total de bienes y servicios fue de 18,64% en 2012¹⁸. El valor de las exportaciones mundiales de servicios se incrementó discretamente (2%) -aunque en mayor magnitud que el de las exportaciones de mercancías-, y alcanzó 4,3 billones de dólares (OMC, 2013).

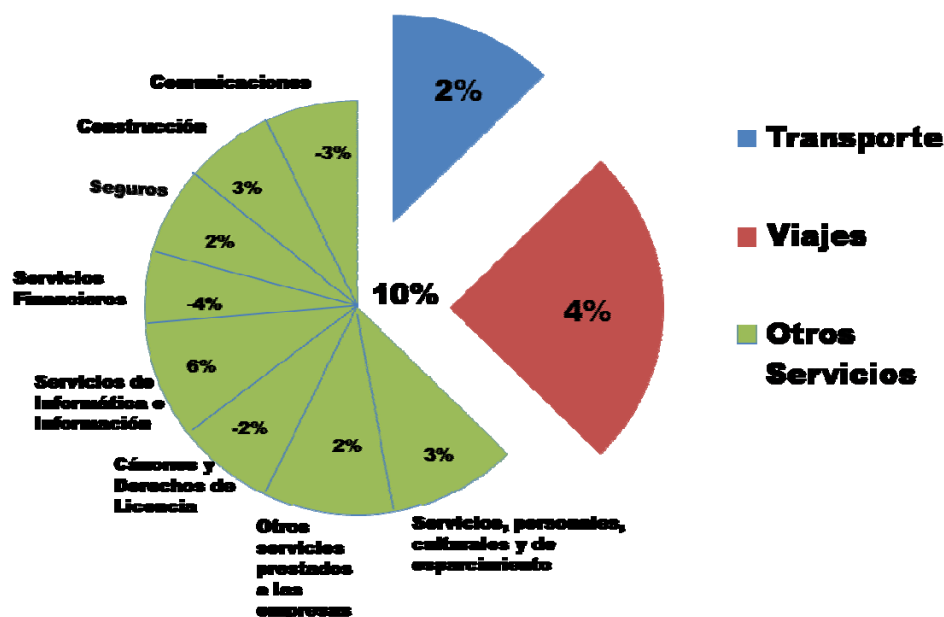
En términos de estructura interna del comercio de servicios, la proporción en valores entre Transportes, Viajes y Otros servicios ratifica la tendencia a la concentración en aquellos con mayor valor agregado, puesto que les correspondió este pasado año 20,3%; 25,43% y 54,08%, respectivamente. Tal como se muestra en el Gráfico 2, fue más dinámico el comercio de Viajes (4%), seguido por el de Transporte (2%), y finalmente Otros servicios (1%), comparados con el desempeño de 2011.

Las subcategorías de Otros servicios comerciales crecieron en diferentes magnitudes en 2012, como se observa. El subsector que más rápido creció fue el de los servicios de informática e información, con un aumento de 6%. Con un comportamiento opuesto, la mayor contracción se produjo en los servicios financieros (servicios prestados por los bancos y otros intermediarios financieros), que disminuyeron 4% (OMC, 2013).

¹⁸ La OMC aclara que las estadísticas comerciales tradicionales miden las corrientes comerciales brutas en lugar del valor añadido en las diversas etapas de producción, por lo que subestiman mucho la contribución de los servicios al comercio internacional. A tal efecto, una iniciativa conjunta de la propia institución y la OCDE ha desarrollado nuevos indicadores del comercio de valor añadido para el caso de los servicios (OMC, 2013).

Gráfico 2.

Variación porcentual de las exportaciones mundiales de Servicios, 2012.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de OMC (2013)

El entorno comercial mundial

Un hecho de trascendencia en el entorno comercial mundial y en el funcionamiento de la OMC fue el ingreso de Rusia. El país euroasiático había sido aceptado formalmente en la VIII Conferencia Ministerial de la institución multilateral, celebrada del 15 al 17 de diciembre de 2011, en Ginebra.

A lo interno, luego de la aprobación parlamentaria rusa, paso obligatorio para el ingreso oficial en la OMC, en agosto de 2012 Rusia se convirtió en su miembro 156, tras un polémico y complejo proceso de negociaciones que se prolongó por 18 años. Era el único de los integrantes del G-20 (financiero) que no pertenecía a la OMC, que ahora cubre 97% del comercio internacional.

Como ya se ha hecho habitual, la OMC, ya sea por análisis propios o de conjunto con otras instituciones, generalmente la OCDE, publica informes acerca del entorno comercial mundial, enfatizando en las medidas proteccionistas impuestas en el período que se trate o en aquellas que facilitan el comercio, básicamente las impuestas por los países del grupo de los 20 (G-20).

En el último informe de la autoría de la OMC, con información disponible hasta mayo de 2013, se da a conocer que en los últimos siete meses los países del G-20 impusieron 109 medidas proteccionistas, contraproducentes con las aspiraciones de la institución en el contexto de la crisis mundial.

Este poco más de un centenar de medidas afecta al 0,5% de las importaciones de mercancías del G-20, lo que representa 0,4% de las importaciones mundiales de

mercancías. Las más frecuentes adoptadas en este período de referencia son las medidas antidumping, de las que se han iniciado 74 investigaciones, sobresaliendo entre ellas las asociadas a los metales (18% del total) y a los plásticos, en igual proporción. La otra medida proteccionista más aplicada tras las antidumping fue el aumento de los aranceles, con 23 (pues 27 de las 50 cincuenta aplicadas en términos arancelarios facilitaron el comercio) (OMC, 2013a).

El Director General de la OMC, Pascal Lamy, ha planteado su preocupación acerca del proteccionismo más reciente en términos de que mientras persista la debilidad económica mundial, las presiones proteccionistas aumentarán y podrían llegar a ser abrumadoras con el tiempo. Enfatizó que la amenaza del proteccionismo quizás es mayor ahora que en cualquier otro momento desde el comienzo de la crisis, puesto que otras políticas ensayadas para restablecer el crecimiento no han dado resultado (OMC, 2013).

El citado informe también se refiere a que el total de las medidas restrictivas desde octubre de 2008, incluidas las aplicadas entre mediados de octubre de 2012 hasta mediados de mayo de 2013, representan 3,6% del total de importaciones de mercancías, y alrededor de 4,6% del comercio de las economías del G-20, descontando las que ya ha sido eliminadas (solo 19%). En ese período de referencia, el impacto acumulado de las medidas restrictivas a las importaciones en el comercio total del G-20 se eleva al 0,2% (OMC, 2013a).

Ante las perspectivas económicas y comerciales poco favorables, y con posibilidades reales de que el comercio siga creciendo a niveles muy bajos, o incluso disminuya en el peor de los escenarios, la OMC insiste en que retomar los cauces liberalizadores será la mejor y deseable opción.

Adiciona que, en un mundo donde las cadenas de valor son globales pero los procesos de producción son fragmentados, es mayor la dependencia de las exportaciones de las importaciones, y que los obstáculos a estas últimas se traducirán en costos más altos para los exportadores.

Habemus Director General

El panorama de las negociaciones de la Ronda de Doha y su persistente marasmo, que tendrá un poco de movimiento (previsiblemente sin avances destacables) en la venidera IX Conferencia Ministerial, a celebrarse en Bali, Indonesia entre los días 3 al 6 de diciembre de este año, llevó recientemente a primer plano, sobredimensionándolo en términos mediáticos, la elección del nuevo Director General de la OMC.

Este asumirá funciones el 1 de septiembre, sustituyendo al francés Pascal Lamy, el que dejará el cargo el 31 de agosto de 2013 tras dos mandatos¹⁹, con el amargo sabor de la inconclusa Ronda de Doha. El nuevo Director General de la OMC resultó el brasileño Roberto Carvalho de Azevêdo. La decisión se conoció en 8 de mayo de este año, pero se anunció oficialmente el 31 de ese mismo mes.

¹⁹ En 2009, para la elección del Director General, solo se presentó el ex-Comisionado de la Unión Europea, por lo que se renovó su mandato

El complicado proceso de selección se caracterizó por la poca transparencia de la mecánica electoral (Weisbrot, 2013), que Mazzei lúcidamente califica como sistema confesional para disimular la falta de consenso, pues no se vota, como en otros organismos internacionales, de manera pública y con escrutinio público (Mazzei, 2013a).

Hasta 1999 la norma era la elección del Director General por consenso, pero ese año, ante las dificultades irresolubles entre países desarrollados y subdesarrollados para conseguirlo, se hizo de la necesidad virtud, lo que desembocó en una solución salomónica, pues se adoptó que dos candidatos, el neozelandés Mike Moore y el tailandés Supachai Panitchpakdi (este último, hasta la asunción de Azevêdo, el único ciudadano de un país subdesarrollado que había desempeñado ese cargo), asumieran el cargo, durante un período similar cada uno.

Desde la primera elección de Pascal Lamy en 2005 se usa dicho sistema confesional. En esta elección reciente, los encargados de escuchar en secreto la opinión de los miembros fue una troika integrada por los presidentes del Consejo General, del Órgano de Solución de Diferencias y del Órgano de Examen de Políticas Comerciales, el pakistaní Shahid Bashir, el canadiense Jonathan Fried y el sueco Joakim Reiter, respectivamente, los que contabilizaron en secreto la opinión de los miembros, anotaron las preferencias y declararon ganador a Azevêdo.

Los candidatos para el cargo de Director General, además del ya mencionado funcionario sudamericano, fueron Alan John Kwadwo Kyerematen, de Ghana, Anabel González, de Costa Rica, Amina Mohamed, de Kenia, Ahmad Hindawi, de Jordania, Mari Pangestu, de Indonesia, Tim Groser, de Nueva Zelanda, Taeho Bark, de Corea del Sur y Herminio Blanco, de México.

Shahid Bashir, Presidente de la troika había anunciado que cada país podía señalar cuatro preferencias, que tendrían el mismo valor, pero la Unión Europea señaló a cinco, por lo que el citado funcionario expresó ante esa situación que las cuatro preferencias planteadas señaladas anteriormente eran solo una recomendación (Mazzei, 2013a). El paquistaní anunció, tras el primer sondeo, que los candidatos o candidatas de Costa Rica, Ghana, Kenia y Jordania habían sido eliminados.

Se pidió a los miembros que para la segunda vuelta decidiesen solo dos preferencias, no menos de una ni más de dos (para evitar que se repitiese la trampa europea) (Mazzei, 2013a), y de estas consultas quedaron solo como contendientes los dos representantes latinoamericanos, Roberto Carvalho de Azevêdo y Herminio Blanco.

Si bien ambos candidatos pertenecen a países subdesarrollados, se hizo evidente la polarización habitual entre países desarrollados y los llamados países en desarrollo, dado, entre otros elementos, que el mexicano se enorgullece de su formación en la Universidad de Chicago, *alma mater* del neoliberalismo. Fue Viceministro para Negociaciones Internacionales y posteriormente Ministro de Comercio e Industria. Además, fungió como el jefe negociador por su país entre 1990-1993, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigor el 1 de enero de 1994.

Blanco fue el candidato de Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea y sus aliados (Mazzei, 2013b; Weisbrot, 2013) y, al decir de Mazzei, convirtió a México en Campeón Mundial por la cantidad de acuerdos de bilaterales de comercio (34) que ha firmado.

En el otro polo, Azevêdo, con amplia experiencia diplomática (ex- Vice-Ministro de Relaciones Exteriores, a cargo de asuntos económicos y tecnológicos) y trayectoria en materia de las normas y métodos de la OMC, así como con capacidad conciliadora reconocida hasta por los propios adversarios, liderazgo en el G-20 “comercial” y con sonadas victorias a su haber en el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, tanto frente a Estados Unidos (en un caso por subvenciones sobre el algodón) como en otro contra la Unión Europea (por protecciones similares al azúcar). Fue Director del Departamento de Asuntos Económicos y de la Unidad de Solución de Diferencias.

En el contexto geopolítico mundial actual, la candidatura y posterior elección del sudamericano, a juicio del autor, estuvo influida por el desencanto de los miembros de la Organización con la Ronda de Doha, la intransigencia de los países desarrollados en liberalizar su comercio agropecuario y en un asunto no menor, la política exterior de Brasil en la última década, con destaque en el G-20 “comercial” (además de su presencia en el grupo homónimo “financiero”) y su papel en los BRICS como país emergente.

No obstante el simbolismo de un brasileño al frente de la OMC, la peculiar arquitectura de la Organización, su sistema de adopción de acuerdos, la paralización de las negociaciones de la Ronda de Doha y los recurrentes disensos entre los miembros, inducen a un análisis mucho más mesurado y menos falsamente optimista del que ha prevalecido en cierto círculos internacionales, acerca de las posibilidades reales del nuevo Director General de dinamizar la llamada Ronda del Desarrollo o de cambios visibles en las negociaciones multilaterales.

Las perspectivas comerciales para 2013 (y 2014)

Los economistas de la OMC, en abril de este año, preveían que el crecimiento del comercio mundial en 2013 sería moderado, en torno a 3,3%, en lo que influirá el efecto que la desaceleración económica en Europa tendrá en la reducción de la demanda mundial de importaciones, puesto que la mejoría en las perspectivas económicas de Estados Unidos en el año en curso 2013 compensarían sólo parcialmente la debilidad continuada de la Unión Europea (OMC, 2013).

En tal sentido, aunque el crecimiento de la economía china siga siendo más rápido que el de otras grandes economías, y amortigüe las repercusiones de la desaceleración, sus exportaciones tendrán como límite la escasa demanda europea.

Para 2013, parece que se impondrá una suerte de cauto realismo, a diferencia del optimismo en las previsiones de otros períodos. El FMI, por su parte, proyecta un crecimiento del comercio mundial ligeramente superior, de 3,6% (FMI, 2013).

La OMC prevé un crecimiento de las exportaciones de las economías desarrolladas de 1,4%, por 5,3% en el de las economías en desarrollo y la Comunidad de Estados Independientes (CEI) en conjunto. Referido a las importaciones, considera que deberán aumentar 1,4% en las economías desarrolladas y 5,9% en las economías en desarrollo más la CEI.

El citado pronóstico de crecimiento de 3,3% del comercio mundial en 2013 se sitúa por debajo del promedio de 5,3% en los 20 últimos años (hasta 2012) y muy por debajo del promedio de 6% alcanzado en los años anteriores a la crisis (1990-2008) (OMC, 2013).

La propia institución estima provisionalmente, a partir de hipótesis probables sobre la trayectoria a medio plazo del PIB, que en 2014 el crecimiento del volumen del comercio mundial aumente hasta 5%, y que las exportaciones de las economías desarrolladas y en desarrollo deberían incrementarse en 2,6% y 7,5%, respectivamente, mientras que las importaciones de los países desarrollados deberían aumentar 3,2%, por 7,4% las de los países en desarrollo (OMC, 2013).

Bibliografía

- FMI (2013) Perspectivas de la economía mundial: Esperanzas, realidades, riesgos. Abril de 2013. Washington, DC, Estados Unidos, en <http://www.imf.org>
- Mazzei, Umberto (2013a) "OMC: El camino de Azevedo", ALAI AMLATINA, en: <http://alainet.org/active/63657>
- Mazzei, Umberto (2013b) "OMC: comercio imparcial vs comercio preferencial, ALAI AMLATINA, en <http://alainet.org/active/63780>
- OMC (2013) El comercio mundial en 2012 y perspectivas para 2013. Comunicado de prensa.PRESS/688,10 de abril. (13-1828) Ginebra, Suiza, en <http://www.wto.org>
- OMC (2013a) Report on G-20 Trade Measures. Mid-October 2012 to Mid-May 2013. 17 de junio, Ginebra, Suiza, en: <http://www.wto.org>
- UNCTAD (2012) Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2012.Informe de la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Nueva York y Ginebra, en: <http://www.unctad.org>
- Weisbrot, Mark (2013) "¿Quién será el próximo director de la Organización Mundial del Comercio?", Aljazeera.com, en: <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2013/05/20135562626569496.html>

4

Comportamiento más reciente del mercado internacional del azúcar de caña

Gueibys Kindelán Velasco
Investigadora del CIEM

Cuenta una leyenda de los indios americanos sobre el origen del sirope de la caña de azúcar que hubo un tiempo en el que los hombres eran incapaces de sobrevivir al duro invierno. Durante los meses más cálidos, acumulaban frutos y carne, pero nunca conseguían suficiente alimento para pasar la época de frío. La población se veía diezmada en cada estación invernal y los humanos vivían continuamente acechados por la preocupación de la muerte. El Creador vio su sufrimiento y pidió ayuda al espíritu de los bosques, el Arce, para darles una fuente de energía que les permitiera sobrevivir. El Arce ofreció su sangre, dulce y energética, para suplir las carencias de los humanos. Pero obtener el jugo era demasiado fácil y su sabor, demasiado apetitoso: los hombres se volvieron adictos a aquella dulce savia y dejaron de consumir todo lo demás. Abandonaron sus poblados para aferrarse a los troncos de los arces y engordaron tanto que apenas podían moverse. Para revertir esa situación, el Creador decidió dificultar el acceso al dulce néctar: la savia dejaría de fluir de forma constante y los humanos tendrían que esperar hasta el final del invierno para recogerla. Después tendrían que transformarla ellos mismos, primero en sirope, y luego en azúcar. Así apreciarían el regalo que se les había concedido (Galeano, 2013).

Según se cree, los pueblos originarios de la isla de Nueva Guinea fueron los primeros en domesticar la caña de azúcar, que después pasó al Sudeste asiático sólo para beber el jugo de la caña. Más tarde, en la India, se descubrió la técnica para convertir el jugo de caña en los dulces cristales con los que hoy nos endulzamos el café. Fue Alejandro Magno quien llevó a Grecia la preciada planta, que comenzó a comerciarse como un producto de lujo, y que se empleaba también por sus propiedades medicinales. A España llegó a través de los árabes y, en su segundo viaje a las Indias, Cristóbal Colón la introdujo en América, donde, en las regiones de climas tropicales, comenzaron a expandirse vastísimos cultivos de la caña. Sólo mucho después, en el siglo XVIII, los europeos descubrieron las propiedades cristalizadoras del zumo de remolacha, y fue entonces cuando su consumo se generalizó en el continente. Todavía hoy parece un pequeño misterio que el mismo producto pueda extraerse de lugares tan diversos como los altivos tallos de la caña y las raíces de la remolacha (Galeano, 2013).

Caracterización del mercado mundial del azúcar de caña

El azúcar o sacarosa existe en muchos alimentos pero se extrae principalmente de la caña y de la remolacha como se observó anteriormente. Está formado por otros

dos azúcares más simples, llamados glucosa y fructosa, siendo este último imprescindible para el cuerpo humano y la principal fuente de carbohidratos para nuestro metabolismo.

El azúcar que se obtiene de la caña es mediante la extracción del jugo de ésta, este se clarifica y luego se cristaliza para separar el azúcar. La extracción se hace generalmente en un molino que pasa la caña entre tres o cuatro masas de acero que exprimen los tallos y sacan todo el jugo. Para mejorar la extracción se añade agua para sacar más del azúcar. El residuo sólido fibroso se llama bagazo y es usado para hacer papel y para quemar en caldera para todo el proceso del ingenio. El jugo extraído, llamado guarapo, tiene de 10 a 14% de sacarosa (Galeano, 2013).. Este se mezcla con cal para evitar la acidificación y se pasa por diversos clarificadores para extraer los residuos sólidos. Una vez clarificado se evapora parte del agua para llevar la concentración de azúcar a 60% (Galeano, 2013). Aquí se inicia un proceso de cocción al vacío para mantener la temperatura más baja y reducir la caramelización hasta llegar a sobresaturar la masa. Luego se introduce polvillo de azúcar que funciona como semilla alrededor del cual crecen los cristales de azúcar. Luego, la masa pasa a una centrífuga que tiene una malla en sus paredes. Al girar muy rápido, la fuerza centrífuga empuja la miel a través de la malla y deja solo el azúcar. El azúcar resultante es crudo y contiene 97% de sacarosa. Esta azúcar se puede enviar a una refinería para sacar azúcar blanca (Galeano, 2013). La miel resultante puede volverse a cristalizar y centrifugar un par de veces para recuperar más azúcar.

La fabricación del azúcar a partir de remolacha se realiza primeramente mediante la descarga, lavado y troceado de las remolachas. Es decir, se analizan pequeñas muestras de este producto para determinar el contenido de azúcar antes de entrar a la fábrica. Se descargan en silos por medios mecánicos a través de canales por los que circula agua. Los canales conducen a la alimentación de las bombas que elevan la mezcla agua-remolachas hasta la parte superior de una instalación de lavado. A continuación, las remolachas pasan por captadores de piedras, captadores de raicillas y lavadores. Las remolachas lavadas se transportan al piso superior, cayendo a unas tolvas que alimentan a los cortarraíces, que reducen las remolachas a porciones de sección triangular y con 3 milímetros de espesor (Galeano, 2013).

Luego, comienza a realizarse la extracción por difusión mediante la acción de agua en contra corriente. Este proceso debe realizarse de forma que se reduzca la extracción de los componentes no azucarados. El líquido azucarado procedente de la difusión constituye el llamado jugo el cual suele tener una pureza del 85% (Galeano, 2013).

Después se eliminan las sustancias no azucaradas que se encuentran disueltas en el jugo azucarado que sale de la difusión. La depuración no se completa totalmente, logrando elevar la pureza desde un 85-91% (Galeano, 2013). El reactivo empleado en esta fase es la cal, bajo forma de lechada de cal, por sus características depuradoras y floculantes.

Seguidamente, se evapora el jugo hasta concentrarlo a 90° para que tenga lugar la cristalización del azúcar por sobresaturación. Esta se realiza mediante vapor a baja

presión procedente del escape de los turboalternadores de producción de energía eléctrica. El jugo saliente recibe el nombre de jarabe.

Para facilitar y provocar la formación de cristales de azúcar, cuando se ha alcanzado un grado de sobresaturación óptimo, se inyecta, dentro de los aparatos donde se lleva a cabo la cocción, una pequeña proporción de polvo de azúcar.

La masa que se forma al final de la cocción es la masa de relleno, que pasa desde los aparatos de cocción a unas máquinas estrujadoras. Con un enfriamiento constante de la masa, se modifica la sobresaturación, con lo cual los cristales de azúcar siguen creciendo.

El tiempo de cristalización es de unas doce horas para el primer producto, otras doce para el segundo y unas setenta y dos para el tercero.

Una vez que el licor madre se transforma en azúcar, hay que proceder a separar los cristales para obtener el azúcar de forma comercial. Esta operación se realiza mediante centrifugadoras que separan los cristales del licor madre.

El azúcar obtenido se envía a través de transportadores al secadero para reducir la humedad del azúcar y aumentar así la polarización y permitir una mejor conservación.

Según las exigencias del mercado, este producto se comercializa de diferentes formas:

- Molida: se obtiene por trituración mecánica del azúcar en panes.
- Granulada: formado por cristales más o menos grandes.
- Bruto: que se comercia según su riqueza en sacarosa y su color.
- En cubos: se obtiene humedeciendo el azúcar refinado con jarabe incoloro; moldeado en cubos o en pancitos es llevado a secadores especiales.
- Pile: se presentan en terrones irregulares que se obtienen disecando el azúcar en un tambor rotatorio en donde llega una corriente de aire seco.
- Impalpable: se prepara moliendo el azúcar cristalizado hasta polvo muy fino y mezclándolo con un 3% de almidón para impedir el empastado.
- Cande: se evapora una disolución de azúcar en recipientes de cobre, cuya parte interior contiene hilos atravesados; se deja enfriar lentamente. Hermosos cristales prismáticos se aglomeran alrededor de los hilos y en las paredes de los recipientes. La disolución se coloca en estufas calentadas a 60 grados Celsius; después de 10 ó 12 días se rompe la corteza superior para dejar salir el jarabe. Los cristales se lavan con agua tibia y son secados a la estufa. Se emplea en la fabricación de vino de champagne y contra la tos.
- Rubia, morena o negra: es menos refinada y contiene trozos de otros azúcares y sustancias coloreadas y tiene un agradable sabor.
- Jarabes: son soluciones concentradas de azúcar, con presencia de azúcar invertido que impide su cristalización. Entre los jarabes se incluyen la melaza, los melados, y el jarabe dorado.

- Vainillado: es azúcar impalpable al que se le ha añadido vainillina en polvo para lograr sabor y aroma de vainilla.

Algunos de los productos que se obtienen del azúcar son: los alcoholes, las mieles, la celulosa y el bagazo.

El azúcar es uno de los productos básicos más protegidos del mundo. En casi todos los mercados existen controles estatales de los precios nacionales y aranceles de importación (Joseph, 1997). Por ejemplo, el objetivo de las políticas de la UE es garantizar una remuneración adecuada a las industrias transformadoras y a los agricultores. El Consejo de Ministros decide cada año el precio de la remolacha. A continuación, se asigna a cada país una cuota de producción de azúcar, que la UE garantiza comprar a un “precio de intervención” y que, de este modo, actúa como precio mínimo para el azúcar de la UE, que se deshace de los excedentes colocándolos en el mercado mundial (Joseph, 1997). Tras una denuncia presentada por Tailandia, Australia y Brasil en 2005, la OMC condenó a la UE por sus prácticas en el mercado del azúcar y le instó a liberalizar el sector. El Viejo Continente es uno de los principales consumidores de azúcar del mundo y la posibilidad de un cambio en las reglas ha desatado una guerra entre industrias, agricultores y países productores, que tienen intereses irreconciliables (Elmundo.es, 2013).

La propia industria está ahora dividida entre los productores de remolacha, partidarios de mantener las cuotas, y los de caña de azúcar, que quieren una apertura del mercado para poder refinar en Europa con total libertad. Se añade además una industria paralela, la de los alimentos preparados, que utiliza grandes cantidades de azúcar y que es también partidaria de abrir las fronteras. La primera fase de apertura se salda con entre 6.000 y 10.000 empleos menos hasta diciembre del 2011 (Elmundo.es, 2013).

Por primera vez desde la época del colonialismo, el mercado mundial del azúcar ha dejado de estar controlado por Europa. Brasil es ahora el primer productor y exportador de azúcar del mundo y son sus propias empresas, y no las europeas, las que marcan las reglas.

Tendencias más recientes del mercado internacional del azúcar de caña

En los últimos años, el mercado mundial del azúcar ha mostrado un comportamiento muy particular, diferenciándose de la dinámica exhibida por otros productos básicos agropecuarios como los cereales y oleaginosas.

Durante el año 2008, período en el cual algunas materias primas agrícolas alcanzaron precios récord, el azúcar acompañó las subas generalizadas, pero en una proporción muy inferior a la observada en otros productos (CNIAA, 2013). Sin embargo, a principios del año siguiente comenzó una recuperación alcista que, con altibajos, ha llevado las cotizaciones al triple de su promedio de los últimos 20 años, introduciendo en este mercado una significativa volatilidad (CNIAA, 2013). Las subidas obedecieron a restricciones de oferta, condiciones climáticas adversas y ciertos factores de política en países productores (CNIAA, 2013). Asimismo, suele atribuirse un estímulo no menor tanto a la cotización del Real brasileño -fuertemente

apreciado- como al advenedizo rol del bioetanol en los mercados energéticos, ambos ejerciendo una incesante presión al alza sobre el precio en los mercados mundiales (CNIAA, 2013).

Adicionalmente, otro factor de gran relevancia es la potencial utilización de caña de azúcar para bioetanol. Este producto permite vincular los mercados energéticos de petróleo y gasolina con los de azúcar y caña de azúcar, en una relación que suele ser particularmente fuerte en períodos de elevados precios del crudo. Esto indicaría que, para toda la cadena productiva, existirá en los próximos años un importante cambio entre producción de azúcar y etanol, y el equilibrio entre ambos tendrá especial trascendencia en la formación de los precios.

No obstante, en el año 2012, los precios de los alimentos a nivel global cayeron un 7% respecto al 2011, siendo el azúcar el rubro que sufriera la mayor caída anual, de 17.1% y se cotizó con un promedio anual de 0.22 centavos usd/libra (OIA, 2012).

De acuerdo con información disponible, los precios internacionales del azúcar en enero del 2013 se redujeron en 21.7% con respecto al mismo mes del año anterior, y 41.1% en relación con enero del 2011 (OIA, 2012).

Este comportamiento se debió a la existencia de una sobreoferta: la producción de azúcar para el período 2012/13 fue la más alta de los últimos 10 años y se situó en 172.3 millones de toneladas, lo que representa 162 000 más que el ciclo anterior. Dicho incremento obedece, principalmente, a un repunte en la producción de Brasil (3.7%), China (18.1%), Estados Unidos (4.0%) y México (12.3%) (OIA, 2012).

Asimismo, los inventarios mundiales del edulcorante se incrementaron en 5.8% con respecto al volumen del período 2011/12 al ubicarse en 38.2 millones de toneladas (OIA, 2012).

Por su parte, las importaciones del dulce se redujeron en 3.4% respecto del ciclo comercial inmediato anterior, lo cual se explica por la mayor disponibilidad del producto en algunos países importadores, entre los que destacan China, Estados Unidos y la Unión Europea (UE), que concentran 22.4% del comercio mundial (OIA, 2012).

Gráfico 1:



Fuente: Elaboración propia con datos de www.indexmundi.

La producción mundial de azúcar aumentó a 172 millones de toneladas en el 2012, gracias a una recuperación de la producción en la India, Tailandia y Cuba y una mayor cosecha en Brasil (OCDE-FAO, 2012).

Con el tiempo, la producción mundial de azúcar destinada a los mercados de exportación se ha ido concentrando en un número menor de países, que por lo general son los que producen azúcar de caña con los costos de producción más bajos. Una gran parte de esta producción adicional de bajo costo corresponde al Brasil, el principal país productor y exportador mundial de azúcar. El volumen de la producción de caña de azúcar brasileña y, por extensión, el cambio en el equilibrio del mercado mundial de azúcar se ha convertido en un indicador fundamental de las perspectivas para el mercado mundial del azúcar. En este país, el aumento de los precios internos ha impulsado la producción y las exportaciones de azúcar y de alcohol.

Gráfico 2: Producción de azúcar de caña y de alcohol.



Fuente: Perspectivas agrícolas, OCDE-FAO, 2005-2014

Pero en los otros países exportadores de azúcar de bajo costo: Tailandia, Cuba y Australia, el crecimiento de la producción ha sido más lento.

Las ventas internas de Tailandia se regulan mediante un sistema de contingentes que mantiene los precios nacionales por encima de los niveles mundiales, para atenuar las repercusiones de los bajos precios mundiales del azúcar. Este país ha ido hacia una mayor diversificación de productos para reducir su dependencia respecto de los mercados internacionales del azúcar caracterizados por los bajos precios del producto. El consumo de azúcar continuó aumentando en consonancia con el crecimiento de la población y de los ingresos (OCDE-FAO, 2013).

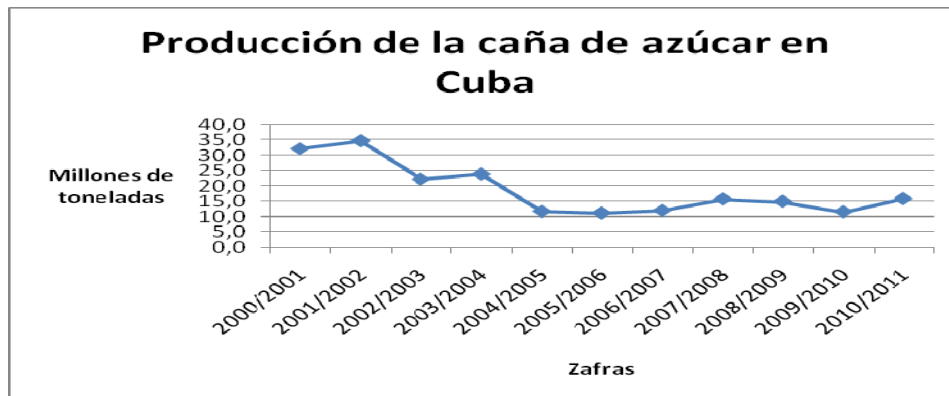
La zafra 2005-2006 de Cuba, en la cual intervinieron como promedio unas 42 centrales azucareros, se considera una de la más baja en los últimos cien años de la historia de Cuba, debido a la inestabilidad en la molienda dentro de las fábricas, irresponsabilidad laboral al dejar la caña cortada en el suelo 7 u 8 días, bajos rendimientos, bajo aprovechamiento de la capacidad industrial, problemas de roturas, falta de piezas y componentes de las fábricas (Veloz, 2013). A partir de esa zafra y hasta la actualidad, el Gobierno ha realizado diferentes acciones como por ejemplo la reparación por parte de la División de Talleres ASERTEC Holguín perteneciente al Grupo Empresarial AZCUBA²⁰ (de cerca de un centenar y medio de motores de tractores y camiones empleados en la cosecha de la caña en las provincias orientales, para devolverle a la industria azucarera su protagonismo nacional, ya que ésta constituye un importante patrimonio cultural del país, que debe preservarse para la presente y futuras generaciones (Veloz, 2013).

Estas acciones han tenido un impacto positivo en los niveles de producción. Por ejemplo, el pequeño ingenio camagüeyano Siboney rebasó el plan de producción de azúcar en la primera quincena de enero del 2013 en un 21% (Granma, 2013).

²⁰ Es el grupo estatal que sustituye al Ministerio del Azúcar (MINAZ), responde entre sus principales funciones por la producción de azúcar, derivados y electricidad. (<http://www.ecured.cu>).

Otras cuestiones realizadas en el mejoramiento de la zafra azucarera cubana han sido los pagos vinculados a los resultados finales, lo cual estimula a los trabajadores. Esto se pudo constatar en que la contienda anterior, la del año 2012, la Cooperativa de Producción Agropecuaria (CPA) "Alexander Stamboliiski", de Calimete, Matanzas, alcanzó 88.7 toneladas de caña por hectárea, y en enero del 2013 andaban por las 88.9 toneladas, cifra realmente sobresaliente si se trata de áreas en secano (Granma, 2013).

Gráfico 3:



Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico de Cuba, 2000- 2012. ONE.

La clave del crecimiento de la industria azucarera australiana residió en la capacidad de aumentar su eficacia y productividad y de mantener la competitividad en un mercado mundial en el que los precios siguen siendo relativamente bajos y crece el predominio de Brasil. Igual que Tailandia, este país ha tenido una mayor diversificación de los productos para aprovechar las oportunidades de mercado disponibles en un entorno de precios internacionales débiles para el azúcar.

En el caso de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o club de los países ricos, se encuentra los Estados Unidos con un aumento de la producción azucarera en un contexto de poco crecimiento del consumo interno, lo cual es controlado fundamentalmente por la ejecución del programa de asignaciones del mercadeo que restringe las ventas del azúcar elaborado ("existencias bloqueadas"), y exige ajustes en la superficie plantada con cultivos azucareros.

En la Unión Europea, otro mercado de azúcar altamente protegido, la producción azucarera se ha mantenido relativamente estable gracias al estímulo de los precios reales al productor, que son altos pero van bajando.

El consumo mundial de azúcar es el factor principal que mueve la economía azucarera mundial, siendo en el 2012 de 167 millones de toneladas. Pero dicho consumo ha mostrado diferentes pautas de crecimiento en las diversas regiones del mundo, siendo la región asiática la que demostró un crecimiento más rápido en los últimos años. A pesar de que en general se consume más, sigue habiendo considerables diferencias en los niveles del consumo de azúcar per cápita entre los países de la región asiática. La nación que más consume en sentido general es la

India, que representa alrededor del 30% de la demanda de azúcar de la región y donde el consumo de azúcar ha ido creciendo rápidamente en los últimos años gracias al fuerte crecimiento económico (OCDE-FAO, 2013).

En China, la demanda de azúcar se ve impulsada por el fuerte aumento de los ingresos per cápita y las limitaciones impuestas por los controles gubernamentales sobre la utilización de edulcorantes artificiales. Los principales usuarios de azúcar en China son las industrias de elaboración de alimentos, de bebidas y de productos farmacéuticos, cuya demanda se ha visto incentivada por el rápido crecimiento económico.

El otro importante consumidor de azúcar en la región es Indonesia, donde se prevé un aumento del consumo de alrededor de 2,7% anual hasta 2014. (OCDE-FAO, 2013).

Brasil es el principal consumidor de azúcar en América Latina y el Caribe y está clasificado en el quinto puesto entre los principales consumidores mundiales de azúcar. Su consumo de azúcar ha aumentado en un 2.5% anual, por término medio durante el 2005-2013, impulsado por el aumento de la población y de los ingresos, ya que la economía continúa creciendo (OCDE-FAO, 2013).

En Argentina, el crecimiento del consumo es absorbido por una mayor utilización de edulcorantes artificiales por parte de la industria nacional de bebidas.

En Rusia, que representa alrededor de la mitad del consumo de los países de Europa no pertenecientes a la UE, el consumo directo de azúcar por parte de las familias está bajando con respecto a los niveles ya altos per cápita, mientras que crece el de los alimentos elaborados (OCDE-FAO, 2013).. Esto ha llevado a una creciente demanda de azúcar para la industria de elaboración.

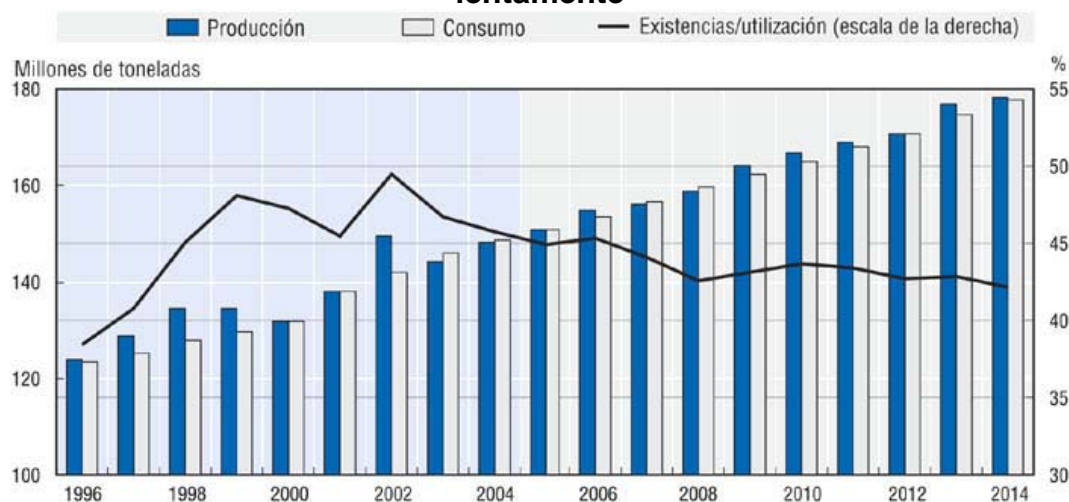
En la zona de la OCDE, el consumo de azúcar se ha mantenido estable en muchos de los países miembros, con mercados establecidos y por lo general saturados, y con un consumo per cápita alto para los niveles internacionales. El bajo nivel del crecimiento demográfico, una conciencia sanitaria cada vez mayor y la invasión de edulcorantes artificiales han limitado cualquier crecimiento ulterior del consumo de azúcar en muchas de las economías avanzadas.

El empleo del azúcar para fines industriales representa más del 70% de la demanda total de azúcar en la UE y los Estados Unidos (OCDE-FAO, 2013).

En México se ha registrado un fuerte crecimiento en los últimos años, impulsado en parte por un impuesto del 20% aplicado en 2002 a las bebidas no alcohólicas que utilizan como edulcorantes el jarabe de maíz con alto contenido de fructosa. Esto hizo que los fabricantes de dichas bebidas volvieran a utilizar el azúcar en vez del jarabe de maíz en ese año, lo que aumentó el consumo de azúcar en 1,6 millones de toneladas y revirtió la posición comercial tradicional de México, que de exportador pasó a ser un importador de azúcar en pequeña escala (OCDE-FAO, 2013).

Como la producción mundial ha aumentado más de prisa que el consumo, ha ocurrido una ulterior acumulación de las existencias mundiales de azúcar.

Gráfico 4: La relación existencias/utilización mundiales de azúcar disminuye lentamente

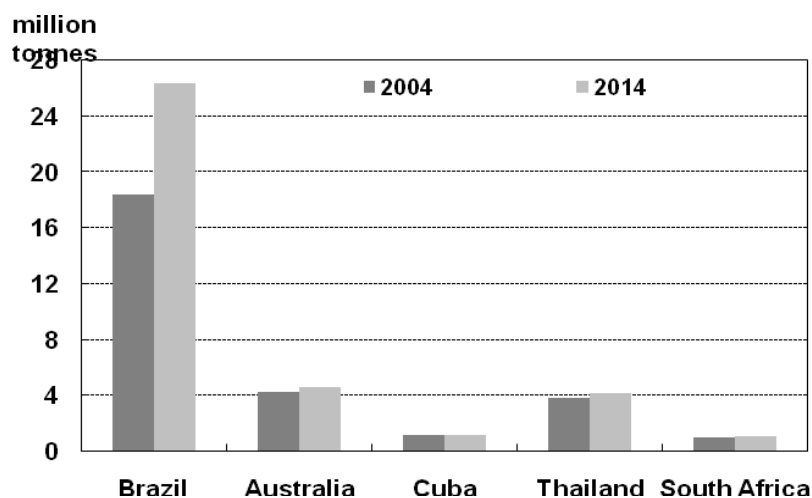


Fuente: Perspectivas agrícolas, OCDE-FAO, 2005-2014

Aumentan las exportaciones de azúcar de los productores de bajo costo debido a una demanda creciente en el mercado mundial, sobre todo de Rusia y algunos de los países subdesarrollados.

Brasil encabeza el grupo de los exportadores de azúcar de bajo costo. Mientras que Tailandia, Cuba, Australia y Sudáfrica ostentaron incrementos sólo moderados en las exportaciones en un entorno de precios mundiales débiles.

Gráfico 5: Brasil encabeza el grupo de exportadores de azúcar de bajo costo



Fuente: OCDE-FAO, 2013.

Las exportaciones de azúcar blanco de la UE, el segundo mayor exportador, han disminuido debido a una combinación de factores, tales como el límite más bajo impuesto a las subvenciones a las exportaciones en el marco de las disposiciones del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay, los precios mundiales siempre bajos, y la disminución de la producción y de las exportaciones del azúcar crudo.

Las medidas en frontera frenan las importaciones de azúcar. Para algunas de las economías subdesarrolladas y en transición, la protección a las industrias internas de azúcar se proporciona mediante medidas en la frontera, tales como aranceles, contingentes y reglamentaciones arancelarias. Tal es el caso de la India, donde las importaciones se controlan mediante aranceles relativamente altos. A través de un sistema de gravámenes y de entregas mensuales, el gobierno controla la oferta en el mercado interno.

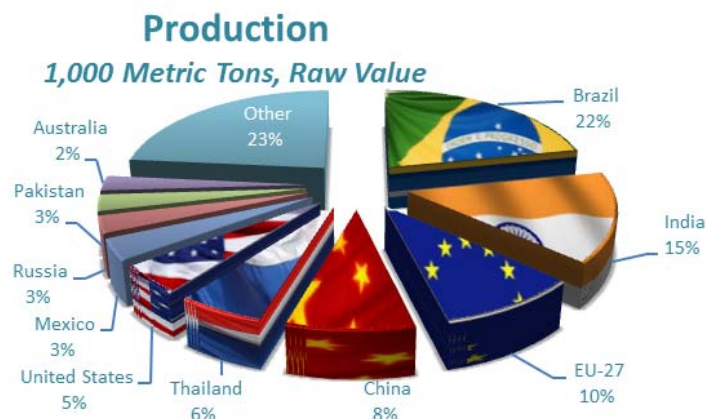
Rusia es el mayor importador de azúcar, principalmente de azúcar crudo, aunque las importaciones se han reemplazado un poco con la producción interna de azúcar de remolacha.

Las grandes posibilidades de exportación en los principales países proveedores junto con el refuerzo de las existencias de azúcar en los mayores países importadores permitieron un impulso del comercio en 2012.

Pronósticos

La producción mundial de azúcar va camino a caer por primera vez desde 2009, en tanto los agricultores desde México hasta la India están reduciendo las plantaciones, después de la mayor baja de dos años en los precios desde 1999. El volumen mundial bajará a 165 millones de toneladas en la campaña agrícola 2013-14, que comienza en octubre en la mayoría de los países (CABI, 2013).

Gráfico 6:



Fuente: CABI, 2013.

La perspectiva en el precio internacional para este año apunta hacia una recuperación marginal a finales del 2013, con un incremento del orden del 1.0% con

respecto a enero del 2013, pero como todo pronóstico, existen factores que pueden influir a la baja o al alza en este mercado (CNIAA, 2013).

Factores que favorecen el declive:

- La India planea continuar en 2013 con los niveles de exportación de los últimos dos años: La producción de azúcar de la India en el ciclo 2012/2013 alcanzó cerca 23 millones de toneladas, con existencias remanentes de 6 millones de toneladas. Por lo que el país contó con la oferta suficiente para satisfacer la demanda interna de 22 millones de toneladas (FT, 2013).
- La producción de azúcar de caña en Tailandia continúa constante y supera los 6 millones de toneladas (FT, 2013).
- La cosecha de caña de azúcar para el ciclo 2013/2014 se anticipó en Brasil, comenzó el 20 de febrero del 2013, lo que significa un mes de avance con relación al año anterior.
- La producción de azúcar China registra un máximo histórico en enero del 2013, alrededor de 3 millones 435 mil toneladas de azúcar. Lo que significa, un aumento de poco más del 50% de lo registrado en el mismo período de 2012 (2 millones 215 mil toneladas) (FT, 2013).

Factores que favorecen el alza:

- Países de la Unión Aduanera de Europa Oriental planean una mayor importación de azúcar durante 2013: La Unión Aduanera formada por Rusia, Bielorrusia y Kazajstán importará entre 1 a 1.3 millones de toneladas de azúcar este año. Frente a las 600 mil toneladas del 2012, este incremento representaría un aumento por arriba del 50% (CNIAA, 2012). Las principales razones del aumento en las previsiones de importación son: rendimientos más bajos de la remolacha en la región, mayores costos de los fertilizantes y la reducción de los subsidios gubernamentales.
- Cambio climático y fenómenos atmosféricos: Los daños ocasionados por el ciclón Oswald en la región oriental de Australia podrían tener consecuencias en la producción de azúcar a la baja en ese país. Se estima que la producción de azúcar se podría ver afectada en alrededor de un millón de toneladas. (CNIAA, 2013). El clima seco en la India, segundo mayor productor de azúcar del mundo, ha afectado la producción de azúcar, por lo que se estima que esta sea inferior a las 24.3 millones toneladas métricas calculadas a comienzo de año, lo cual conllevó a los productores a optar por sembrar otros cultivos que no requieren tanta agua (CNIAA, 2013).
- El resurgimiento de las importaciones de etanol por parte de Estados Unidos está sacudiendo el mercado global del azúcar. Lo cual reducirá las reservas del edulcorante y detendrá la caída de los precios, que hace poco habían descendido a mínimos de 28 meses. Las importaciones procedentes de Brasil, que destila la gran mayoría de su etanol de la caña de azúcar, se multiplicaron casi por nueve entre enero y octubre del 2012, frente al mismo período de 2011(Wexler, 2013.).
- En las exportaciones seguirán predominando los envíos de azúcar crudo, aunque también aumentarán las ventas del azúcar blanco, en parte para colmar algo del déficit dejado en el mercado por los menores envíos procedentes de la UE.

Conclusiones

En los años venideros los mercados internacionales del azúcar se configurarán cada vez más en función de lo que ocurra en los mercados de los países subdesarrollados y las economías en transición que conjuntamente representan más del 70% de la producción y el consumo mundial de azúcar y el porcentaje mayor del comercio mundial del azúcar crudo y blanco.

A pesar de contar con una cuota minoritaria del mercado mundial del azúcar, y en disminución, las economías avanzadas de la zona de la OCDE continúan ejerciendo una influencia importante en el mercado mundial del edulcorante a través de sus políticas azucareras.

Bibliografía

- ASERCA. 2013. Reporte diario de precios a futuro de azúcar. Bolsa de Futuros de Londres. Marzo 2013.
- _____. 2013a. Reporte semanal del mercado agropecuario internacional. Febrero 2013.
- Borrego, JA. 2013. Completa Sancti Spíritus su plan de producción de azúcar. Periódico Granma. Marzo del 2013.
- CNIAA. 2012. Reporte integral de precios de azúcar internacionales y de EUA. Ciclo 2012/2013. Cámara Nacional de las Industrias Azucareras y Alcohólera. 17 de octubre de 2012.
- _____. 2013. Reporte integral de precios de azúcar internacionales y de EUA. Ciclo 2012/2013. Cámara Nacional de las Industrias Azucareras y Alcohólera. 20 de febrero del 2013.
- _____. 2013a. Reporte integral de precios de azúcar internacionales y de EUA. Ciclo 2012/2013. Cámara Nacional de las Industrias Azucareras y Alcohólera. 6 de marzo del 2013.
- Febles, M. 2013. De siete, siete... ¡y va por más! Periódico Granma, 17 de enero del 2013.
- FT. 2013. Reporte de predicciones para el 2013. Futuros Trading. Enero 2013.
- Galeano, E. 2013. Las venas abiertas de América Latina. <http://periodismohumano.com/economia/la-amarga-historia-del-azucar.html>.
- Joseph, T. 1997. Tendencias en el mercado mundial del azúcar. Revista de Economía Agraria.
- LAI. 2013. Mercado de azúcar, índices de precios: Informe de Rofex. Sitio web de Latin America Invest.
- OCDE-FAO. 2013. Perspectivas agrícolas 2005-2014.
- OIA. 2013. Estructura del producto del mercado mundial y precios del azúcar físico. Organización Internacional del Azúcar.
- Peláez, O. 2013. El milagro lo hace el hombre. Periódico Granma. 23 de enero del 2013.
- Reuters. 2012. Mercados de futuros de los principales productos primarios. Enero 2012.
- Reyes, D. 2013. Una familia "cooperativa". Periódico Granma. 28 de febrero del 2013.
- Sitio web de Ecured. 2013: <http://www.ecured.cu/index.php/Azcuba>

- Sitio web El mundo.es. 2013:
<http://www.elmundo.es/elmundo/2013/03/26/internacional/1364325535.html>.
La guerra del azúcar en Europa. 28 de marzo del 2013.
- Tribuna. 2013. El bajo precio del azúcar amenaza la meta de 100 millones en divisas. Sitio web La Tribuna. Enero 2013.
- Veloz, G. 2013. Cerco al desorden. Periódico Granma. 18 de enero del 2013.
- Wexler, A. 2013. La demanda de etanol de EE.UU. reaviva el mercado del azúcar. Bloomberg News.

5

Integración en América Latina y el Caribe. La Alianza del Pacífico: oportunidades y amenazas

Mariano Bullón Méndez
Jefe del Departamento de Documentación e Información

1. Tendencias actuales de la integración en América Latina y el Caribe.

Hoy en día se está conformando una nueva etapa, cualitativa y virtualmente superior en el desarrollo de los procesos de integración en la región, que todavía adolece de suficiente grado de construcción y maduración, y que requerirá de adecuaciones en la teoría.

En los procesos de integración en la región de América Latina y el Caribe destaca una primera tendencia a la reconfiguración de la membresía y dinámica de los esquemas tradicionales cepalinos y neoliberales: CAN (parcialmente desintegrada por los tratados de libre comercio con Estados Unidos, el desgaje de miembros, y la no efectividad del esquema), UNASUR (con su carácter abarcador de América del Sur y su proteccionismo *in crescendo*) y MERCOSUR (con la suspensión de Paraguay en junio del pasado año, la polémica reciente incorporación como miembro pleno de Venezuela y lo que significa en materia de energía y voluntad política de integración este nuevo miembro. Recientemente, Bolivia ha solicitado también su incorporación a este esquema).

La otra tendencia, complementaria, que se va dibujando en el sub- continente refleja el cambio de signo en el plano económico y político de algunos de los esquemas, bajo la marcada influencia de la dinámica en las modificaciones del mapa político de la región (establecimiento de algunos gobiernos progresistas, que adquieren más peso en las dinámicas regionales y extra-regionales: Venezuela, Bolivia, Ecuador, Nicaragua).

A estas dos tendencias se añade la aparición de nuevos actores regionales y sub-regionales a partir de 2004: la creación de la ALBA (2004), de la UNASUR (2008), de la CELAC (2011) y de La Alianza del Pacífico (2012). Estos hechos hacen más diverso y complejo el contexto en que se mueve cada uno de los procesos de integración en la región, ya que la situación ha estado cambiando vertiginosamente en tiempos históricos en los últimos 9 – 10 años, asignando nuevas fortalezas y debilidades a la región en este campo, las que requieren de un estudio posterior a fondo.

Otra tendencia relevante obedece al surgimiento cada vez más frecuente de las alianzas extra-regionales: las actuales y recientes nuevas relaciones bilaterales de muchas de las economías regionales con Estados Unidos, Europa y Asia, mediante

la firma de Tratados bilaterales de carácter comercial (los conocidos TLC's) y los relativamente nuevos Tratados bilaterales de Inversión (TBI) con Estados Unidos, la UE y algunas economías asiáticas de rápida expansión, respectivamente.

“En los últimos años, la lista de acuerdos comerciales transpacíficos se ha alargado rápidamente. En América Latina los países más activos en esta materia han sido Chile y el Perú, dos de los países para los cuales Asia representa una mayor fracción de sus exportaciones totales. Últimamente Costa Rica, Colombia y México se han sumado a estos esfuerzos de mayor integración transpacífica de jure.” (Boletín Estadístico Observatorio América Latina – Asia – Pacífico, 2013).

Es en ese contexto que se está conformando una tendencia en sentido contrario hacia el acercamiento y cooperación entre los diferentes actores (ya bien sean foros, mecanismos u otro tipo de organismos de integración en la región): la recientemente surgida CELAC, con 33 miembros, constituye el más abarcador de los organismos, que no pretende desplazar ni sustituir a ningún otro organismo de concertación o integración, sino que incluye en sus documentos fundacionales la cooperación y la concertación con los esquemas ya constituidos y los lleva a la práctica; la ALBA, con sus 9 miembros, estable en su expansión, que ya ha archivado resultados tangibles en lo social y lo económico y en colaboración con otros esquemas; el MERCOSUR (1991), que constituye el actor de más larga data, expandido con la reciente incorporación de Venezuela a un total de cinco miembros²¹, cooperando con UNASUR y CELAC, aunque mirando hacia Europa, y UNASUR, con sus 12 miembros, algunos de los cuáles pertenecen simultáneamente también a MERCOSUR y CELAC, lo cual hace más complejo el accionar del entramado de esquemas, llegándose a graficar como una perfecta “fuente de spaguettis”.

2. La Alianza del Pacífico (ADP): ¿panacea universal o factor desintegrador en la región?

La Alianza del Pacífico, agrupación de carácter sub-regional y con propósitos comerciales y de inversión, constituida en junio de 2012 por países como Perú, Colombia, Chile y México (segunda economía de la región, detrás de Brasil), con gobiernos de signo no progresista, con 212 millones de habitantes, factura el 35% del PIB de la región latinoamericana (aproximadamente 1,68 billones²² de dólares) y genera el 55% de sus exportaciones, contando con un ingreso per cápita promedio anual de 13.000 dólares, muy superior al de la región que es de aproximadamente 8.000 dólares.

Dada la circunstancia de que la ADP continúa, por definición, abierta a los demás países situados en el llamado Arco del Pacífico americano, todos los cuales también son, con la excepción de Estados Unidos y Canadá, miembros de la CELAC y a la vez de uno o más de los esquemas de integración sub-regionales, estos mecanismos ya establecidos o en construcción como la CELAC, pudieran ser afectados a mediano y largo plazo.

²¹ Bolivia ha solicitado su ingreso, con lo cual la membresía aumentaría a seis en total.

²² Billones españoles, equivalentes cada uno a un millón de millones.

En el momento actual participan también en la ADP, en calidad de miembros observadores otros países de la región, como son Costa Rica y Panamá, mientras que Uruguay, Paraguay y Ecuador ya han hecho su solicitud para ingresar en esa condición. En estos momentos en la Alianza hay un total de 16 miembros observadores, que incluyen economías regionales y también otras extra-regionales: España, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Japón, y Guatemala, El Salvador, Francia, Honduras, Portugal y República Dominicana (Casilda, 2013). Un dato curioso: algunos de estos países, como por ejemplo España, Portugal y Francia no tienen nada que ver, en términos geográficos, con la zona del Pacífico ni con América Latina, es decir existe dispersión geográfica y en apariencia, de objetivos. Buscan, claro está, vías de escape a la crisis: recursos naturales abundantes y baratos, mercados para sus productos y posibilidades de invertir en una región en expansión, a pesar de la crisis.

Entre los temas de negociación de la Alianza se encuentran la liberalización arancelaria al interior del bloque, prohibiendo la modificación de los aranceles a título individual de cualquiera de sus miembros con relación a terceros, lo que dificultaría el cumplimiento de lo pactado en otros acuerdos por países que pertenecen a varios de estos organismos; las negociaciones sobre la acumulación de origen, el comercio electrónico, la cooperación aduanera y la ventanilla única (se hacen todas las operaciones aduanales por vía electrónica, lo que agiliza y abarata los procesos). El objetivo sería el libre flujo de bienes, servicios, capitales y personas, con la finalidad de situar a esos países en mejores condiciones para el acercamiento y consolidación de las relaciones económicas y comerciales con la dinámica región asiática (Casilda, 2013). Es difícil de entender y no está claro todavía, cómo harían sobre la base de sus intereses, los países de la Unión Europea como España, Portugal y Francia para operar en calidad de miembros de este mecanismo, si fueran aceptados.

A esto se añade que existen al menos tres economías pertenecientes a la CELAC (Chile, Perú y México), dos de las cuales pertenecen a la Comunidad Andina de Naciones (CAN, se trata de Perú y Chile) y que también son miembros de la Alianza Transpacífica (TPP, por sus siglas en inglés), esta última constituida actualmente por 11 países, la mayoría pertenecientes al Pacífico asiático: Vietnam, Singapur, Australia, Malasia, Brunei y Nueva Zelanda, aunque también abarca a Estados Unidos junto con los ya mencionados Chile y Perú, y los dos recientes miembros México y Canadá (estas dos últimas economías a partir de junio 2012), con lo cual el TPP podría convertirse por su amplitud y objetivos en una especie de TLCAN ampliado y reforzado, lo que haría pensar en un relanzamiento del ALCA, virtualmente desaparecido de la escena política y comercial en Mar del Plata en el año 2005. Existen además las negociaciones por parte de Japón para convertirse en el miembro número 12.

“En 2011, los nueve países parte del TPP generaron un PIB total de US\$ 17,8 billones, del cual el 85% corresponde a EEUU, un 5% de cuyos flujos comerciales es con los demás países del bloque. Si se suman México, Canadá y Japón, el TPP-12 se convertiría en el bloque comercial más grande del mundo, con una población de unas 700 millones de personas y una actividad económica que actualmente

suma alrededor de US\$ 26,6 billones, informa COHA²³. Se ha hablado incluso de un acercamiento con China y Corea del Sur.” (Burch, 2012).

El TPP va más allá de la mayoría de los tratados precedentes. “Exigirá la modificación de numerosas leyes internas de los países signatarios respecto a derechos de propiedad intelectual, inversión y protección ambiental y otros temas. Permitiría a las empresas extranjeras enjuiciar a países soberanos si imponen restricciones que afecten sus intereses. Amenazaría el acceso a medicamentos esenciales en los países en desarrollo, y haría peligrar el libre acceso a la información en Internet. Pero sobre todo, el TPP se negocia con una falta total de transparencia, que hace que la ciudadanía no pueda opinar sobre decisiones fundamentales que comprometerían a sus respectivos países y su soberanía durante las próximas décadas.” (Ídem).

El Tratado es muy extenso y contiene 26 capítulos, entre los que se incluyen los referidos a: aduanas, servicios transfronterizos, telecomunicaciones, compras públicas, políticas de competencia, cooperación y desarrollo de capacidades, inversiones, servicios financieros, regulaciones ambientales y derechos de propiedad intelectual. Además, se ha negociado, como el ALCA en su momento, con un alto y “sospechoso” nivel de secretividad, lo que no ha de ser casual, dado el impacto negativo que tendría en el tejido productivo y en los pueblos de esos países, que de saberlo enfrentarían las negociaciones, como ha sido en otras ocasiones, con acciones de desacuerdo que dificultarían su firma y aprobación por los respectivos parlamentos.

El comercio entre Latinoamérica y Asia ha aumentado considerablemente en las últimas dos décadas, aunque se ha desacelerado en los dos últimos años, persistiendo el interés por ambas regiones en fomentarlo. No obstante, para los tres países latinoamericanos participantes en el TPP, que son a su vez miembros de la ADP –Perú, Chile y México-, y que ya mantienen TLCs con EEUU., las pretendidas ventajas de estar en el Tratado, dado su fuerte énfasis en el eje Asia-EEUU, son poco evidentes y representan riesgos grandes (Ídem; Boletín Estadístico Observatorio América Latina Asia – Pacífico, 2013).

Paralelamente existe también el Foro de Cooperación Asia – Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), al cual también pertenecen Perú (promotor de la Alianza del Pacífico a partir de abril de 2011), Chile y México, tres de los miembros de la Alianza del Pacífico y también pertenecientes a la CELAC y dos de ellos a la CAN, todos también asociados a UNASUR, excepto México, que no es miembro asociado de este último foro. La APEC agrupa a 21 economías²⁴, con un 40% de la población mundial y que facturan el 56% del PIB global, mientras que son partícipes del 47% del comercio mundial (Echevarría, 2012).

Esta situación implica que la ADP, en conjunto con los otros dos esquemas bi-regionales (TPP y APEC), pueda representar una amenaza potencial para la

²³ Council of Hemispheric Affairs (COHA, por sus siglas en inglés).

²⁴ Australia, Brunei, Canadá, Chile, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea, Perú, Rusia, Singapur, Taiwán, Tailandia y Vietnam.

CELAC²⁵ y los demás foros y esquemas de concertación política e integración sub-regionales existentes, creados con propósitos similares²⁶, en la medida que las economías regionales que participan en varios de ellos se inclinan por dar más prioridad a este nuevo mecanismo de integración y a las relaciones económicas y comerciales -aunque también en materia de inversiones-, con las economías situadas en el Pacífico asiático, hacia lo cual parece apuntar la dinámica actual de la Alianza, que fomenta nuevos tratados de comercio y de inversión (los llamados TBI o Tratados de Inversiones Bilaterales con economías asiáticas), a la vez que se alejan o retiran eventualmente de los esquemas sub-regionales, produciendo un efecto atomizador y desintegrador al interior de la región.

A continuación se muestran dos tablas que sirven para ilustrar la situación antes descrita, desde el punto de vista de la cantidad de miembros de cada mecanismo y la pertenencia a los diferentes organismos por parte de los países seleccionados de la región.

Tabla 1: La Alianza del Pacífico y otros organismos bi-regionales, según la cantidad de miembros.

| Organismos | Miembros plenos | Observadores |
|------------|-----------------|--------------|
| ADP | 4 | 16 |
| TPP | 11 | - |
| APEC | 21 | - |

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de diversas fuentes.

Se observa una tendencia a la ampliación de la cantidad de miembros plenos si comparamos la ADP con los otros dos organismos, aunque con la dinámica previsible de conversión de observadores a miembros plenos, con el paso del tiempo podrían estar coincidiendo parcialmente en membresía. Al menos se estima por muchos expertos que la ADP será absorbida por el TPP, que a su vez sería la versión moderna del fallido ALCA, al parecer no muerto totalmente, sino que se ha mantenido en “estado cataléptico” a partir de 2005 y ahora se reanima bajo la égida de Estados Unidos, con el propósito de tratar de frenar los procesos de integración autónoma en la región.

²⁵ Este foro es, por su extensión geográfica, amplitud poblacional y peso económico, el mayor de todos los existentes en la región latinoamericana y caribeña, por lo cual se le dedica mayor atención en el trabajo.

²⁶ UNASUR, MERCOSUR, SICA, CARICOM, ALBA y CAN, como los más significativos.

Tabla 2: Países seleccionados y su pertenencia a una muestra de los principales organismos de concertación e integración sub-regional, regional y bi-regional (por cantidad de miembros).

| Organismos de Concertación e integración | CELAC | UNASUR | MERCOSUR | ADP | TPP | APEC |
|--|-------|--------|----------|------------------|------------------|------|
| Países | | | | | | |
| Brasil | X | X | X | | | |
| México | X | | | X | X | X |
| Argentina | X | X | X | | | |
| Venezuela | X | X | X | | | |
| Chile | X | X | | X | X | X |
| Colombia | X | X | | X | X ^(b) | X |
| Perú | X | X | | X | X | X |
| Uruguay | X | X | X | | | |
| Paraguay | X | X | X | | | |
| Costa Rica | X | | | X ^(a) | | |
| Panamá | X | | | | | |
| Estados Unidos | | | | | X | X |

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de diversas fuentes.

(a) Efectiva la decisión a partir de fines de 2013.

(b) Ha solicitado su incorporación.

Aquí se puede apreciar, en primer lugar la coincidencia como países miembros de México, Perú, Chile y Colombia a la ADP y a la APEC, tres de los cuáles (México, Perú y Chile) ya son miembros también del TPP y Colombia que ha solicitado su ingreso. Estados Unidos, por su parte y no por casualidad, es miembro pleno del TPP y de la APEC, mientras todo parece apuntar a que aspira a incorporarse a mediano plazo a la ADP.

De modo que la concertación e integración en la región de América Latina y el Caribe pudiera estar transcurriendo, al menos, en dos distintos escenarios. Uno de carácter endógeno por la vía de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), más abarcador, y a través del resto de los esquemas y mecanismos sub-regionales existentes. Otro de carácter exógeno, por la vía de las alianzas entre los países del Arco del Pacífico americano, que se asocian y enfocan sus políticas hacia las economías del Pacífico asiático, hacia lo cual va enfilada la Alianza. En el caso del TPP y de la APEC, la tendencia de algunas de las economías regionales es hacia el relacionamiento bi-regional directo, a partir de la participación en esos otros esquemas.

De este modo, resultaría interesante indagar en las causas y objetivos de la creación, mediante la consulta expresa de la Declaración de Lima, a partir de la

propuesta de Perú en abril de 2011, hecha efectiva en junio de 2012, a través del Acuerdo Marco firmado en Antofagasta por los presidentes respectivos, de este nuevo foro (La Alianza del Pacífico), existiendo estos dos últimos foros que involucran economías americanas y asiáticas. Propósito que quedará pospuesto, por razones de espacio y tiempo, para un trabajo ulterior.

Surgen, por tanto, las siguientes interrogantes: ¿Cuáles son los ejes que mueven la dinámica más expansiva de la ADP en la geografía continental y hacen que haya archivado hasta la fecha más acuerdos y resultados a través de la realización de siete Cumbres en apenas dos años de existencia, si contamos a partir de abril 2011 cuando fue propuesta, en comparación con la lentitud del resto de las agrupaciones sub-regionales que exhiben por lo regular menos resultados concretos, en más tiempo de existencia? ¿Tendría la Alianza, junto con los demás esquemas bi-regionales mencionados, el papel solamente de contribuir a insertar a los países miembros en la dinámica del Pacífico asiático o estarían intencional o involuntariamente socavando al resto de los procesos de integración en la región? ¿O, por el contrario, podrían situar esas alianzas en mejores condiciones a la CELAC como único bloque regional y a los demás sub-regionales ya mencionados en la consecución de sus propósitos integracionistas y de desarrollo?

No obstante, no se puede olvidar que en el marco de la crisis sistémica en desarrollo del capitalismo, pudiera resultar indudablemente ventajoso para la región mirar hacia las dinámicas economías asiáticas, que han resistido mejor la crisis y que, aunque con desaceleración en sus ritmos, continúan por el camino del crecimiento, manteniendo una demanda importadora nada despreciable y un marcado interés por invertir en sectores clave de la economía en diferentes regiones del mundo, incluyendo particular interés en América Latina y el Caribe.

Por ejemplo, en el período enero-diciembre de 2012, las exportaciones de la región con destino a Asia – Pacífico registraron una variación positiva de 5,9% con relación a igual período de 2011, pero considerablemente menor a la registrada por las exportaciones de la región a Asia-Pacífico en el propio año 2011, cuando crecieron 23,6% respecto al 2010 (Boletín Estadístico Observatorio América Latina – Asia – Pacífico, 2013). Aunque el dinamismo de estas exportaciones fue mayor que el de las destinadas al resto del mundo, no se puede pasar por alto que esto implica una desaceleración, a pesar de la creación y entrada en funcionamiento en ese mismo lapso de la ADP.

Según el Observatorio, “las importaciones de bienes provenientes de Asia-Pacífico también experimentaron un menor incremento en 2012, en comparación al 2011. Producto de lo anterior la región acumuló un déficit comercial con Asia de poco más de 83 000 millones de dólares en 2012, frente a alrededor de 86 000 millones de dólares en 2011.” (Ídem).

En la región Chile (miembro de la ADP) se ubica en el segundo lugar, detrás de Brasil (que no lo es), con una participación del 19% de las exportaciones tanto a Asia-Pacífico como a China. “Si se agrega la República Bolivariana de Venezuela, Argentina, México y Perú, estos seis países representan el 95% de las exportaciones de la región a Asia-Pacífico, evidenciando un alto grado de concentración.” (Ídem).

El Observatorio plantea que sólo cuatro países de la región registraron superávit comercial con Asia-Pacífico en 2012: Brasil, Chile, Perú (estos dos últimos miembros de la ADP), y la República Boliviana de Venezuela. Resulta significativo que el déficit comercial de México (miembro de la ADP) con esa región (US\$ 96 585) supera al conjunto de los déficits que registran el resto de países con posición deficitaria (Ídem).

Por si fueran pocos los esquemas, existe adicionalmente otro mecanismo en conformación, este promovido por China, que en mayo de 2013, en Brunei Darussalam, llevó a cabo la primera ronda de negociaciones. Se trata del *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP, por sus siglas en inglés). Tiene por objeto establecer una gran área de libre comercio, con la participación de 16 economías de Asia Pacífico (los 10 miembros de la ASEAN, más China, Japón, la República de Corea, India, Australia y Nueva Zelanda). Representan el 49% de la población mundial, y el 28% del producto y las exportaciones mundiales de bienes. La segunda ronda de negociaciones está fijada entre el 23 y el 27 de septiembre de 2013 en Australia. Los participantes se han fijado el objetivo de concluir las negociaciones a finales de 2015 (Ídem). Varios países participan simultáneamente en los procesos del TPP y del RCEP.

Habría que añadir que China, que ya posee Acuerdos de Libre Comercio con Chile, Costa Rica y Perú, ha manifestado interés en explorar acuerdos similares con Colombia y el MERCOSUR.

No es ocioso señalar, ante esta situación, que existe otro proceder con una base más amplia geográficamente que el propio accionar de la ADP y que nace también en la región con naturaleza de concertación, unidad e integración. Se trata del periplo de los representantes de la Troika de la CELAC por Asia²⁷ en representación de la región como bloque. Las visitas en 2012, primero a India y luego a China, para después visitar también a Rusia en 2013, promocionando las relaciones bilaterales, el comercio y las inversiones, puede llegar a constituir una línea de política exterior que puede reforzar la posición de la región como bloque en materia de negociación comercial y en el campo de las inversiones.

Otro elemento a considerar es el hecho de que China ha prometido a América Latina inversiones, que si bien no serían simétricas por su distribución real, por un monto de 5 000 millones de dólares, mientras que oferta créditos por 10 000 millones más en el corto plazo para la región latinoamericana y caribeña (Broto, 2012).

A esto se debe añadir que el comercio bilateral de China con la región facturó 240.000 millones de dólares en 2011 y se aspira a incrementarlo en los próximos años hasta un monto de 400.000 millones.

Sin embargo, todo parece apuntar a que las alianzas a través de mecanismos bi-regionales, donde participan países del Arco pacífico americano que son miembros de la ADP y de los otros dos mecanismos mencionados, junto con países de Asia y

²⁷ A partir de 2013 Troika + 1, integrada por Chile, Cuba, Costa Rica + Haití, este último país en su condición de presidente actual de CARICOM.

que conjuntamente involucran potencias como Estados Unidos, Japón y en algunos casos China u otras de Asia, pudieran convertirse con el tiempo en factores dinamizadores de la desintegración al interior de los procesos de carácter autónomo por su potencial efecto atomizador al interior de la región.

Es en este contexto que resultaría interesante profundizar en cuál podría ser el futuro inmediato de la integración en América Latina y el Caribe, en el marco de la presidencia anual pro-témpore de Cuba en la CELAC.

Bibliografía

- Briceño Ruiz, José. (2010). "La Iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano: un nuevo actor en el escenario de la Integración Regional". Nueva Sociedad, Nro. 228, pp.44-59.
- Broto, Antonio (2012). Nuevo bloque de CELAC se presenta ante China. EFE. Disponible en: redaccion@siglo21.com.gt.
- Bullón Méndez, Mariano (2012). La Alianza del Pacífico: Posible impacto en la integración latinoamericana. Disponible en: <http://www.alainet.org/active/57525>
- Burch, Rally (2012). El TPP: un proyecto neoliberal a ultranza. En: América Latina en Movimiento, Nro. 478, Septiembre 2012, Año XXXVI, II época.
- Casilda Bejar, Ramón (2013). La Alianza del Pacífico y la cumbre de Cali. 10 junio 2013. Disponible en: http://economía.elpaís.com/economía/2013/06/10/actualidad/1370850899_293631.html
- Echeverría, Mara (2012). México fortalecerá a Pymes en cadenas globales. Notimex. 05 de Junio de 2012.
- EFE (2012). La Alianza del Pacífico aspira a ser el motor económico de América Latina. EFE. Junio 6 de 2012. Disponible en: http://www.eldiariomontanes.es/agencias/20120606/masactualidad/internacional/alianza-pacifico-aspira-motor-economico_201206061908.html
- Granguillhome Morfín, Rogelio (2012). La Alianza del Pacífico: un nuevo impulso a la integración en América Latina frente al dinamismo de Asia-Pacífico. Disponible en: http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=opinion&cat=11&id_noticia=85229
- NOTIMEX (2012). NOTIMEX, junio 6 de 2012. Firmará México Acuerdo marco de la Alianza del Pacífico. Disponible en: <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?ldn=248203>
- Observatorio América Latina – Asia – Pacífico (2013). Observatorio América Latina – Asia – Pacífico. Boletín Nro. 2. Segundo Semestre 2012. Junio 2013. Disponible en: www.observatorioasiapacifico.org
- Vargas Velásquez, Alejo (2012). Alianza del Pacífico y Asia. 2012-06-08. Disponible en: <http://alainet.org/active/55508>

6

CAFTA-DR: Costos y dividendos a siete años de vigencia

José Ángel Pérez García
Investigador del CIEM

INTRODUCCION

Latinoamérica, en las últimas seis décadas ha sido testigo de dos estrategias de acumulación capitalista expresadas en sendos modelos económicos: uno de ellas fue el modelo cepalino (también conocido como modelo ISI)²⁸ que se desarrolló bajo la sombrilla del keynesianismo, aunque difería de algunos de sus conceptos; y el otro es el neoliberalismo²⁹, ensayado desde 1973 en Chile y otros países del Cono Sur latinoamericano y generalizado en toda América Latina desde el decenio de los años 90, con la única excepción de Cuba.

A pesar de las deformaciones estructurales que implica el subdesarrollo y los límites que encontró el modelo ISI en su aplicación y la presencia de gobiernos y dictaduras militares en varios países, los resultados económicos y sociales alcanzados por los países latinoamericanos y caribeños entre la postguerra y mediados de los años 70 del pasado siglo sugieren que se trató de un esfuerzo de desarrollo que parecía avenirse mejor a la base endógena del crecimiento latinoamericano y se desarrolló en los marcos de un proyecto de nación en el que las burguesías locales jugaron un importante protagonismo frente a la presión trasnacional.

La crisis económica mundial de mediados de los años 70, impactó en Latinoamérica y el Caribe, puso en jaque al modelo ISI y finalmente dio al traste con esos resultados económicos y sociales, conduciendo a esa región a un grave periodo de crisis que explotó con el impago de la deuda externa de México en 1982 y fertilizó el terreno para que los estrategas de la escuela neoclásica de pensamiento (neoliberales) instalaran el neoliberalismo como modelo de acumulación.

Ese fue el contexto histórico del “relevo” del modelo ISI por el modelo neoliberal de acumulación, el cual implicaba un cambio estructural en el contenido y la forma de acumular capital en el contexto del patrón de acumulación trasnacional.

El neoliberalismo significó para Latinoamérica y el Caribe (con la única excepción de Cuba), nuevas formas de dominación del capital al interior de los países y nuevas

²⁸ Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones por Producción Nacional.

²⁹ El modelo neoliberal de acumulación es parte de la doctrina neoliberal compuesta también por una concepción del mundo, que significa en la teoría y en la práctica que la infraestructura política y jurídica neoliberal, las ideas, juicios, conceptos y formas de pensar están articuladas por el mercado y la ganancia capitalista.

formas de dominación transnacional sobre la región, debido a que la dominación mediante los golpes de Estado y la represión de las fuerzas de izquierda (Plan Cóndor) había cumplido uno de sus objetivos medulares según la lógica imperialista (liquidar la capacidad crítico contestataria de la izquierda latinoamericana y caribeña) y la región emergía a la democracia representativa burguesa limitada y tutelada por el imperio.

La estrategia imperialista de dominación sobre América Latina y el Caribe cambió también; se pasó de una estrategia de cero tolerancia a la izquierda a una estrategia de gobernabilidad democrática (Regalado, 2012) en la que los estrategas imperiales aspiraban a tolerar una izquierda light que hiciera el juego a la democracia, pero no rebasara los marcos burgueses representativos, ni la economía de mercado.

En la dimensión económica de la gobernabilidad democrática desempeñan un papel significativo el ajuste económico neoliberal al interior de los países y la combinación Área de Libre Comercio de las Américas-Tratados de Libre Comercio (TLCs) de matriz neoliberal como eje articulador de la integración

Con el ajuste económico, el modelo neoliberal de acumulación daba un importante paso -necesario pero no suficiente- en la estrategia de neodominación, la desestructuración del tejido económico -en construcción aún en ese momento- por un sector de la burguesía latinoamericana con determinado compromiso de nación.

Otros importantes pasos fueron el redisciplinamiento de la clase trabajadora latinoamericana y su sometimiento a la disciplina del trabajo neoliberal, que en la práctica significaba colocarla a la defensiva frente al capital, destruir el contenido revolucionario de esa clase social y su proyección crítico contestataria, y a nivel de la integración priorizar los (TLCs) de matriz neoliberal -entre países latinoamericanos y potencias extracontinentales- con los que se creía cerrar con una especie de candado jurídico político y económico la neodominación sobre esa región.

Emboscado el ALCA por los pueblos, los movimientos sociales y los gobiernos progresistas latinoamericanos (Venezuela, Brasil Uruguay y Argentina hasta ese momento) en Mar del Plata (Argentina, 2005), la estrategia de neodominación continuó avanzando mediante los TLCs, más agresivos que el propio ALCA en tanto la negociación fue -y es- bilateral y la presión sobre los gobiernos latinoamericanos fue mucho más profunda en el sentido de las concesiones jurídicas que tuvieron que hacer y la dominación sobre los recursos naturales, muchos de ellos estratégicos (energía, agua, minerales y biodiversidad) en el contexto de crisis global del Siglo XXI y los ejes articuladores de la economía en ese siglo, la ingeniería genética, la biotecnología, la nanotecnología y las modernas tecnologías de informatización y las telecomunicaciones.

Los TLCs neoliberales en América fueron inaugurados por el TLCAN (Estados Unidos, Canadá y México) que entró en vigor en 1994, seguidos por otro tratado similar entre el norteamericano país y Chile (2004) y el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica más República Dominicana (DR-CAFTA) por sus siglas en inglés), negociado entre 2003 y 2004 y en vigencia desde el primer

trimestre de 2006 en la mayor parte de los países comprometidos, excepto Costa Rica³⁰ y República Dominicana³¹.

En 2013, a siete años de entrada en vigor de ese TLC, se pasa balance a sus impactos en las áreas comercial, agroalimentaria, de inversiones, remesas y laboral.

Impactos comerciales

Históricamente la relación comercial entre Centroamérica y Estados Unidos ha sido deficitaria para la región, lo que demuestra que se importa más de lo que se exporta por razones obvias.

Según Informes del Sistema de Integración Económico de Centroamérica (SIECA) y de la Red de Monitoreo del DR-CAFTA previos a la entrada en vigor de ese Tratado, las exportaciones de Centroamérica a Estados Unidos crecían a una tasa promedio anual del 0,7%, promedio anual pasando de 4 944, 5 millones de dólares en el año 2000 a 5 113 millones en el año 2005, en tanto que las importaciones crecían a una tasa promedio anual del 7,5% lo que se expresó en compras estimadas en 7 676 millones de dólares en el año 2000 y 11 026 millones de dólares en el año 2005, respectivamente (Red Monitoreo DR-CAFTA, 2011).

En su conjunto el intercambio comercial entre los países del Istmo y el mercado del norte creció 5,0% previo a la firma del TLC y se expandió hasta 13,9% cinco años después de su entrada en vigor (Pérez, 2013).

Si bien ese dato evaluado por sí mismo sugiere un buen resultado, un análisis más detallado, revela que en términos generales son pocos bienes los que entran en el mercado del norte procedentes de Centroamérica y República Dominicana, en particular los así identificados como “productos nostálgicos centroamericanos”³², exportaciones tradicionales como café, plátanos, azúcar y frutas frescas como melones (básicamente procedentes de Guatemala) y piñas (fundamentalmente exportadas por Costa Rica) que entran al mercado estadounidense en algunos períodos de cada año, no todo el año.

³⁰ Costa Rica firmó el Tratado en agosto del 2004, igual que sus vecinos centroamericanos, pero no entró en vigor en igual fecha que los demás países del Istmo porque en ese país tuvieron lugar protestas sociales en respuesta a los múltiples impactos previsibles. EL rechazo al tratado obligó al gobierno tico presidido en ese momento por Oscar Arias a convocar un referendo sobre la entrada de ese país centroamericano al CAFTA-DR. En octubre de 2007 tuvo lugar el citado referendo caracterizado por el respaldo de los más importantes empresarios costarricenses, expresiones de terrorismo mediático y fraude. El referendo fue ganado por el Sí por estrecho margen de 51,6% frente al 48,3% que lo objetaron. En diciembre del 2008 las Cancillerías de ambos gobiernos intercambian notas diplomáticas certificando que Costa Rica había cumplido con todas las condiciones establecidas por Estados Unidos. El 1ro. de enero de 2009 Costa Rica entró formalmente a participar el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos más República Dominicana.

³¹ El CAFTA DR entró en vigor en República Dominicana el 1 de marzo de 2007.

³² Tortillas, pupusas, quesadillas, sopa de garrobo, loroco, pasta de frijoles rojos en conserva entre otros.

Así mismo se han incorporado la exportación de flores (Guatemala y Costa Rica básicamente) y artesanías en madera, las que reportan un doble efecto, pues si bien amplían un poquito la canasta exportadora, destruyen la flora centroamericana en busca de la materia prima, reforzando el costo ambiental en una región que presenta ya altos niveles de vulnerabilidad ambiental por la deforestación.

Esa “canasta” exportadora indica que en Centroamérica el TLC ha reforzado la reprimarización de la base productiva y exportadora, un rasgo que también está presente para la isla caribeña miembro de ese Tratado.

En cuanto a las exportaciones, las particularidades se localizan básicamente en Nicaragua y el Salvador; el primero exporta algunas partidas de oro y cigarros, mientras el segundo vende tabacos.

En lo referente a exportaciones primarias no tradicionales cuya dinámica ha crecido en los marcos del TLC, se encuentran los camarones de cultivo y las colas de langosta, los cuales se caracterizan por un bajo valor agregado.

En el sector manufacturero, lo que tipifica las exportaciones hacia Estados Unidos son las confecciones textiles tipo maquila, que aprovechan las favorables condiciones en Centroamérica para maximizar la cuota de ganancia, como por ejemplo el bajísimo costo laboral, las altísimas cuotas de explotación sin protección sindical de la mano de obra centroamericana -particularmente mujeres que trabajan en la maquila- y las bajas cláusulas de protección ambiental.

Las únicas manufacturas exportadas desde Centroamérica que contienen un nivel medio de valor agregado y densidad tecnológica, se concentran en Costa Rica y consisten en instrumental médico, dispositivos electrónicos, partes y piezas de computación, las cuales no son necesariamente determinantes en la balanza comercial tica.

Por el lado de las importaciones crecían 7,5% promedio anual antes del TLC y subieron hasta 43,0% (incluye a República Dominicana) procedentes básicamente de Estados Unidos (Pérez, 2013 a).

En cuanto a los principales rubros de importación, todos los países centroamericanos adquieren en el mercado estadounidense insumos productivos, bienes de capital, combustible y derivados, maíz amarillo y en varios países tiene un peso no despreciable la importación de materia prima para textiles, trigo y arroz en cantidades significativas e incluso se registran cuantiosas importaciones de arroz procedentes de China.

Un patrón de comportamiento bastante parecido describe la República Dominicana, a excepción del maíz amarillo en virtud de la menor presencia de ese producto en la dieta básica de los isleños y un nivel menos pronunciado en la importación de combustible por la pertenencia de la isla caribeña a PETROCARIBE, pero aún así, la factura energética dominicana con Estados Unidos es significativa.

El saldo comercial bilateral, deficitario para Centroamérica y la isla caribeña, lejos de atenuarse se ha profundizado después de la firma del TLC.

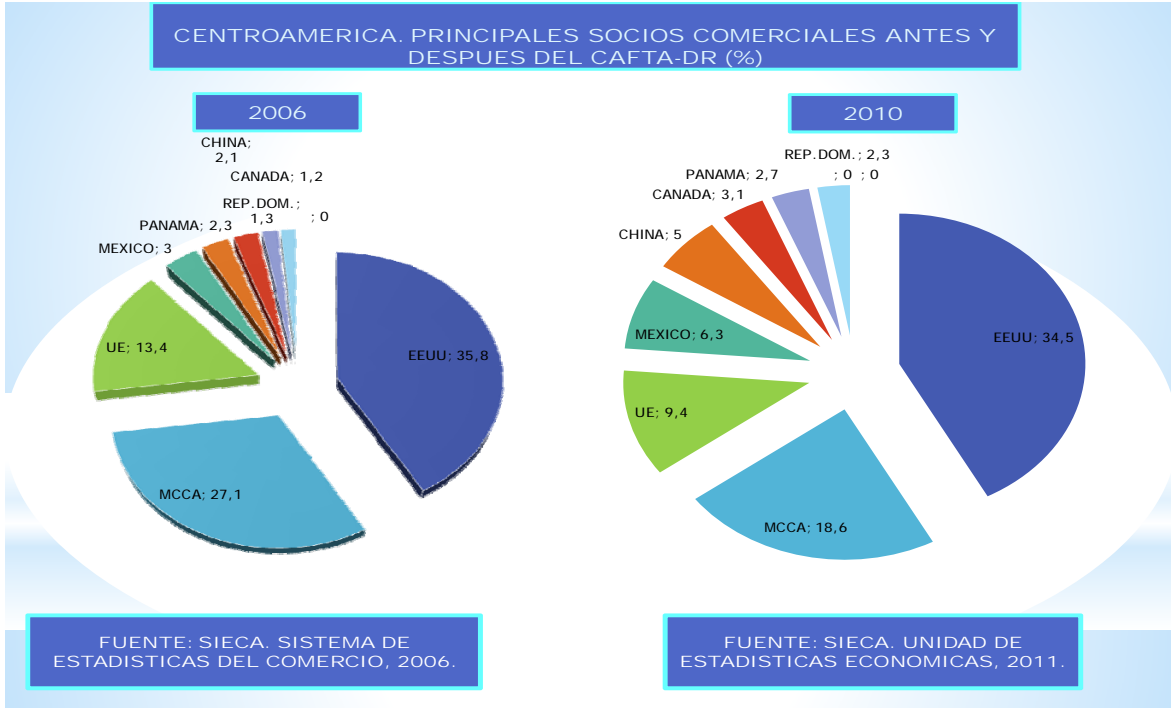
En el quinto Informe sobre los impactos del DR-CAFTA de 2011 (último disponible) se observa que el país con el mayor déficit comercial con Estados Unidos es El Salvador con un estimado de 2 121,8 millones de dólares; mientras que en el otro extremo se encuentra Nicaragua con 395,8 millones de dólares (Pérez, 2013 b).

A ese respecto los especialistas que elaboraron el quinto informe sobre los impactos del DR-CAFTA para Centroamérica y la isla del Caribe, suscribieron que “Esa composición del intercambio comercial entre Estados Unidos y Centroamérica profundiza por un lado la dependencia de la región con respecto a bienes y servicios de los Estados Unidos y por otra parte, nos vuelve más vulnerables frente a la agudización de la crisis de los Estados Unidos, tal y como se vivió en el 2008/2009 impactos que todavía no se superan y que incluso se pueden agravar con la profundización de la crisis estadounidense en 2011” (Red Monitoreo DR-CAFTA, 2011).

Los datos expuestos y las tendencias comerciales instaladas post TLC en Centroamérica ponen al rojo vivo el debate sobre los impactos del DR- CAFTA entre los académicos defensores del neoliberalismo (DR-CAFTA beneficiará a Centroamérica) y los críticos de esa doctrina de pensamiento (DR-CAFTA trae más perjuicios a Centroamérica que dividendos) y da la razón a los últimos.

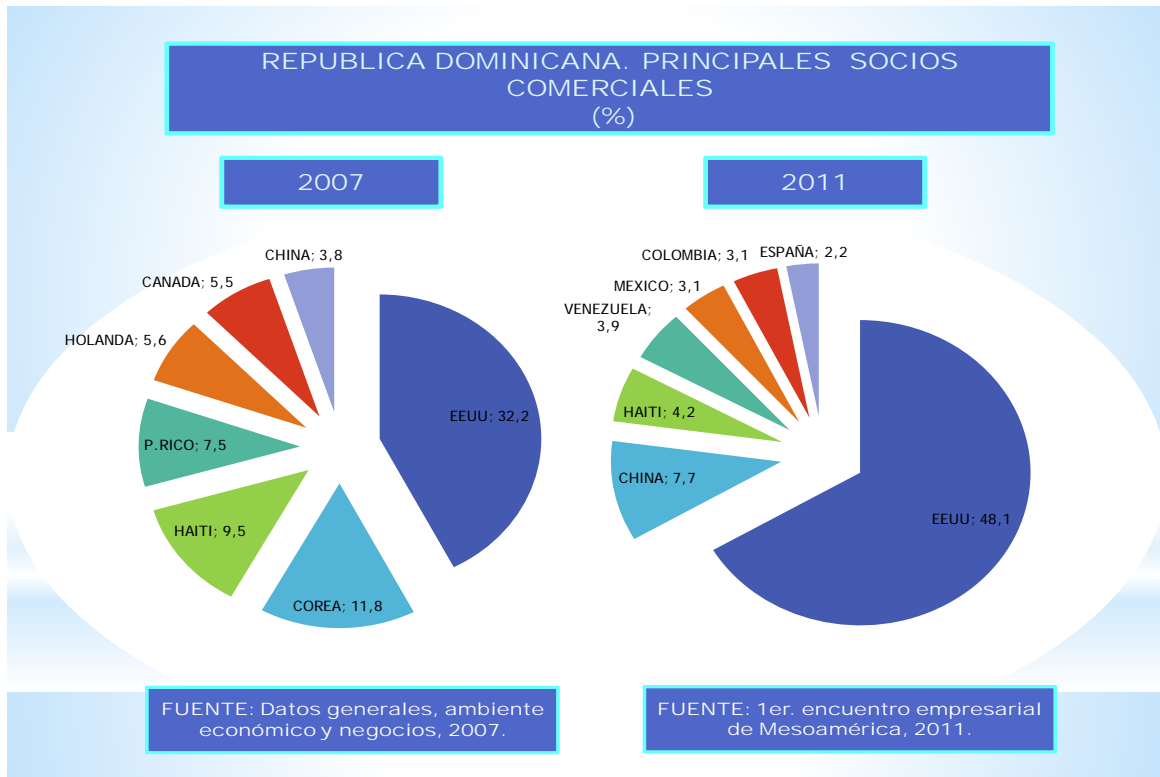
La conclusión central es que el DR-CAFTA no ha estimulado la diversificación de las exportaciones que fue una de las principales promesas, ni tampoco éstas han tenido un crecimiento significativo. Por el contrario, las importaciones registran un crecimiento sostenido a pesar de la crisis económica en Estados Unidos. Otra tendencia visible es la reducción de la importancia del mercado centroamericano y de la Unión Europea, mientras crece la participación de China.

Gráfico No. 1



La República Dominicana también ha descrito una tendencia más pronunciada a la concentración del intercambio comercial con Estados Unidos, mientras se ha reducido el comercio con Haití y se incrementa la presencia de China.

Gráfico No. 2



Los impactos comerciales generan toda una cadena de otros impactos, siendo uno de los más graves el del área agroalimentaria.

Impactos agroalimentarios

El efecto combinado de importaciones masivas de alimentos desde el exterior y la competencia desigual que ha tenido que enfrentar la red de pequeños y medianos empresarios de alimentos, ha traído como consecuencia afectaciones en el tejido productivo agropecuario en todos los países del istmo, y en algunos casos como El Salvador el impacto es la destrucción de la producción de los granos básicos que ese país era capaz de ofertar a su mercado interno.

En el período post DR-CAFTA los países centroamericanos están dependiendo mucho más que antes de la firma del tratado, de la importación de granos básicos para satisfacer la demanda nacional, fundamentalmente procedentes de Estados Unidos que era parte de los objetivos del proyecto neoliberal, convertir a la región en consumidora de su industria de cereales.

Los estudios de la Red de Monitoreo del Tratado de Libre Comercio indican claramente que se ha profundizado la dependencia alimentaria de Centroamérica post DR-CAFTA.

Tabla No. 1
DEPENDENCIA DE LAS IMPORTACIONES DE GRANOS BÁSICOS PARA
CUBRIR LA DEMANDA DOMESTICA ENTRE 2006 Y 2011
(%)

| | frijoles | arroz | Maíz Blanco | % dieta |
|-------------|----------|-------|-------------|------------|
| El Salvador | 20 | 79 | 43 | 76,0 |
| Costa Rica | 77 | 45 | 81 | - |
| Guatemala | - | 70 | 28 | 53,8 |
| Honduras | 79 | 40 | 31 | 52,8 |
| Nicaragua | 30 | 25 | 5 | 50,0 |

Fuente: Red de Monitoreo del DR-CAFTA. Varios años.

CEICOM El Salvador. CAFTA-DR a 6 años de vigencia. San Salvador, 2012.

PNUD-PMA El Salvador. Alza de precios, mercados e inseguridad alimentaria en Centroamérica. San Salvador, 2011.

Centro de Defensa del Consumidor de El Salvador. Estudio sobre volatilidad de precios. San Salvador, 2011.

Esa dependencia alimentaria es la base de que las grandes transnacionales importadoras de alimentos, en especial de granos básicos clasifiquen entre los principales ganadores en el contexto del DR-CAFTA y que los pequeños y medianos empresarios, tanto productivos como comerciales, estén entre los grandes perdedores. La otra vertiente de ganancia para los importadores es la ausencia de aranceles para la importación de esos rubros.

Para el caso de Centroamérica una de las mayores empresas ganadoras es MASECA (productora y comercializadora de harina de maíz para la elaboración de tortillas, pupusas, quesadillas y otros productos tradicionales de la dieta de los centroamericanos), con plantas procesadoras y expendedoras en los cinco países del Istmo.

De igual forma, hay empresas avícolas que también clasifican entre las ganadoras del DR-CAFTA. Según la Red de Monitoreo del DR-CAFTA, uno de los casos más representativo a nivel centroamericano es el “grupo Villalobos (dueños de la marca multinacional de origen guatemalteco Pollo Campero) y ahora CARGILL que ha absorbido la mayor parte de la industria avícola de Nicaragua y Costa Rica. Y entre las empresas de harina de trigo, que se benefician de igual forma, están Molinos de Nicaragua, S.A. (MONISA) y Molinos Modernos en Guatemala” (Red de Monitoreo del DR-CAFTA, 2011).

También figuran entre ganadores del DR-CAFTA las transnacionales de semillas, como MONSANTO, BAYER, DUPONT y SYNGENTA, que están acaparando los mercados de la región. Así mismo, están ganando con el TLC las empresas que promueven los monocultivos de exportación, y los supermercados que comercializan los alimentos, principalmente la transnacional WALMART con presencia en toda Centroamérica (Red de Monitoreo del DR-CAFTA, 2011).

Los costos de ese comportamiento importador lo pagan también los consumidores por la vía del aumento de precios de los alimentos y la exposición al consumo de alimentos transgénicos. Por ejemplo, entre 2010 y 2012 los precios del arroz se elevaron 257%, el maíz amarillo subió 140% y el frijol rojo de seda aumentó su precio en 80,7%, siendo esos los tres granos más importantes de la dieta básica de los consumidores centroamericanos (PNUD-PMA El Salvador, 2011).

Inversión de capital extranjero y remesas

Una de las promesas del DR-CAFTA fue el crecimiento significativo de la inversión extranjera directa con los impactos positivos que podría esperarse en el sector productivo centroamericano y el empleo. Si bien en los seis años de vigencia del CAFTA-DR en términos generales ha crecido el flujo de IED³³, un análisis en la esencia descubre vulnerabilidades e inconsecuencias.

Según estimados de la CEPAL entre 2000 y 2006 ingresaron a Centroamérica 11 365 millones de dólares para un promedio anual de 1 809 millones de dólares. El grueso de la IED se concentró en Costa Rica que captó 32,1% del total. En ese período Nicaragua y Guatemala quedaron rezagadas al recibir sólo el 11,2% y

³³ El quinto informe sobre los impactos del DR-CAFTA sobre Centroamérica preparado por la Red de Monitoreo de ese Tratado, explica que en el período 2000-2005 la IED recibida por país es relativamente pequeña. Según la CEPAL durante ese quinquenio en su conjunto Centroamérica recibió por concepto de IED la suma de 2 549 millones de dólares, cifra que empieza a incrementarse partir del 2005 no directamente vinculado al DR-CAFTA, sino a los procesos de privatización y venta de activos que se desarrollaron durante ese período en casi toda Centroamérica (Red de Monitoreo del DR-CAFTA, 2011).

11,5% del monto de inversión, respectivamente (Pérez, 2013c).

En los años posteriores al DR-CAFTA (2006-2010) el flujo de IED que arribó a Centroamérica fue de 11 875 millones de dólares, con un ingreso promedio anual estimado en 2 375 millones de dólares, concentrado básicamente en Honduras y El Salvador, que representaron 27,3% y 23,4%, respectivamente, y en Costa Rica que recibió 23,4% del total de la IED en 2006 (Pérez, 2013d).

Para 2010 el monto de la IED que arribó a esa subregión fue de 2 216 millones de dólares con un ingreso promedio anual de 401 millones de dólares por países (a consecuencia del impacto de la crisis económica global), básicamente concentrado en Guatemala y Honduras con 26,0%, y 22,9%, respectivamente, mientras Nicaragua también recibió 22,9% del total del flujo inversionista, lo que representa un adelanto para ese país en comparación con un quinquenio atrás. El país que más se rezagó en ese aspecto fue el Salvador (Pérez, 2013e).

Entre 2006 y 2010 si bien el flujo de IED aumentó ligeramente hacia el istmo centroamericano, se registraron algunos cambios en los principales destinos de la inversión.

Honduras y Guatemala han pasado a ser importantes receptores de IED en el contexto centroamericano; mientras Costa Rica y El Salvador han bajado su peso específico como receptores de inversión extranjera. El primer país ha concluido un importante ciclo de ampliación de su planta industrial informática y en el caso de El Salvador la mayoría de los analistas coinciden en que la significativa baja en el arribo de IED, se debe al agotamiento de las privatizaciones, la desestructuración del tejido productivo y la inseguridad que azota a esa nación.

Más allá de las cifras, las tendencias que se han instalado en materia de IED son que una parte significativa de ese flujo no es capital productivo destinado a reproducir y expandir el tejido de las fuerzas productivas centroamericanas, sino que es capital que está asociado a las privatizaciones y la compra de activos nacionales en la esfera de las telecomunicaciones (El Salvador) y la banca en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua (Red de Monitoreo del DR-CAFTA, 2011).

En atención a los estudios más recientes de esa red de seguimiento a los impactos del TLC, se aprecia que el principal país de origen de los flujos de IED es Estados Unidos, aunque en distintas magnitudes según cada uno de los países receptores. Para el caso de El Salvador, Estados Unidos representa como promedio el 40% del total de IED recibida, los casos de Honduras, Guatemala y Nicaragua representan como promedio entre el 50% y 60%, mientras que en Costa Rica la IED proveniente de Estados Unidos representa el 75% del total de los flujos recibidos (Red de Monitoreo del DR-CAFTA, 2011).

Otro rasgo cualitativo de la IED en Centroamérica post DR-CAFTA es que el principal destino según los datos aportados por la red de Monitoreo del TLC se concentra en el sector del agronegocio y la agroexportación vinculado a las transnacionales estadounidenses, el turismo, las zonas francas (básicamente el

sector textil) y las telecomunicaciones.

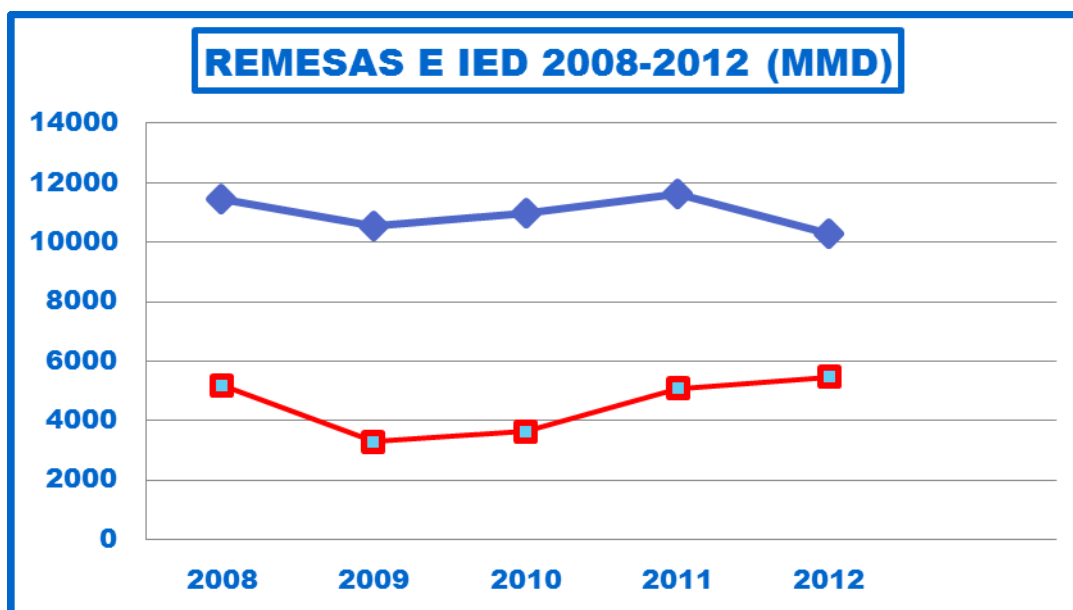
No obstante eso, otros sectores han tenido mayores niveles de inversión extranjera promedio en los primeros cinco años de vigencia del CAFTA-DR, exceptuando la maquila. Esos sectores son el financiero y el comercio con un crecimiento estimado de alrededor de 300% y 35,7%, respectivamente, y las comunicaciones y electricidad, con 27,2% y 20,4%, respectivamente (Red de Monitoreo del DR-CAFTA, 2011).

Al comparar los datos de inversión extranjera del párrafo anterior, con la que se ha destinado al sector de la agricultura y la pesca, se observa que esta última apenas presenta un flujo de 5,0% durante el periodo que comprende desde la entrada en vigor en 2006 del CAFTA-DR, y hasta 2009 (tercer año de vigencia del TLC) sólo se invirtió 0,62% en ambos rubros, o sea, que hasta ese momento no ingresó inversión en dos sectores que son clave para el desarrollo de la subregión centroamericana (Red de Monitoreo del DR-CAFTA, 2011).

De hecho, en términos de ingresos corrientes externos en los países centroamericanos y República Dominicana en los últimos años, el grueso de los mismos se concretó en remesas familiares que remiten los migrantes³⁴, que han salido en masa a buscar trabajo en Estados Unidos y Canadá principalmente, cuyo impacto en lo social y en lo económico es más significativo que la IED por la vía del “estímulo a la demanda solvente” de los sectores sociales más vulnerables de la región, lo cual ha dinamizado algo la facturación promedio anual del mercado interno.

³⁴ La relación remesas como porcentaje del PIB en Centroamérica clasifica entre las más altas de todo el continente. Así por ejemplo en El Salvador y Honduras representan el 27% del PIB, en tanto en Nicaragua y Guatemala significan 13% y 12%, respectivamente, del producto y son sólo más bajas en Costa Rica con 1,2% del PIB. En República Dominicana hacen el 8,7% del PIB (CEPAL, IADB, Red de Monitoreo del CAFTA-DR y Bancos Centrales).

Gráfico No. 3



REMESAS

IED

Fuente: Red Regional de Monitoreo del DR-CAFTA, 2011 y CEPAL. Varios años.

Ese comportamiento de las remesas se explica por el crecimiento de los migrantes, quienes ante el deterioro del tejido económico productivo en sus países, el déficit de empleo, los bajos salarios y la inseguridad, han decidido irse a otros mercados en busca de trabajo mejor remunerado.

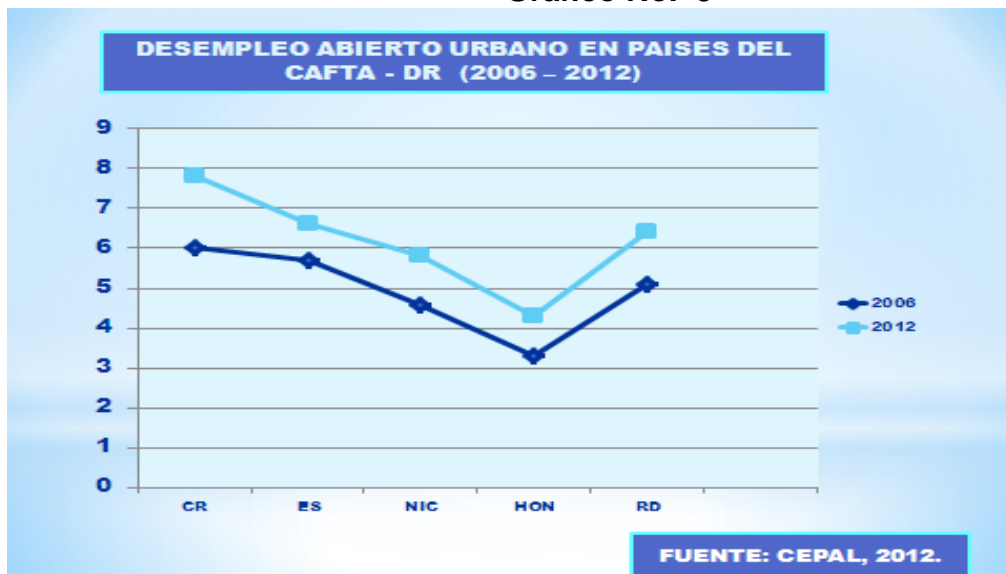
Gráfico No. 4



Impactos laborales

El quiebre del tejido productivo centroamericano y la competencia de bienes importados de Estados Unidos básicamente, han impactado negativamente en el mercado de trabajo en el que, después de la entrada en vigor del DR-CAFTA, han empeorado las oportunidades de empleo para la mayor parte de la fuerza de trabajo de esa subregión, con la única excepción de la maquila, cuya oferta de empleo se concentra fundamentalmente en el sector femenino y es un tipo de empleo de mala calidad aunque no clasifica como empleo informal.

Gráfico No. 5



Frente a esa realidad la mano de obra de Centroamérica que no es absorbida por el mercado de trabajo formal ha optado por el empleo informal o la migración.

De hecho, la informalidad del empleo en Centroamérica -que ya era alta antes del TLC- ha aumentado aún más a pesar de que la migración le resta determinada presión.

TABLA No. 2
EMPLEO INFORMAL EN CENTROAMERICANA Y REPUBLICA DOMINICANA
POST CAFTA DR
(%)

| | |
|------------------------|------|
| Honduras | 76,4 |
| Guatemala | 75,0 |
| Nicaragua | 65,7 |
| El Salvador | 65,6 |
| República Dominicana | 47,9 |
| Costa Rica | 43,8 |
| Promedio Centroamérica | 63,0 |

Fuentes: OIT. Panorama Laboral, 2011.

CEPAL, Subsede México. Revista No. 76. Carlos Guerrero I. Evolución reciente y perspectivas del empleo en el istmo centroamericano.

Observatorio Laboral de la OIT, 2011.

Instituto Centroamericano de Estudios Sociales. Varios años

Impactos en el PIB

Todos los cambios acaecidos en la economía de Centroamérica y República Dominicana en los marcos del CAFTA-DR se reflejan en el PIB, tanto desde el punto de vista de su crecimiento como de la estructura del mismo.

Si bien antes del TLC el comportamiento de la economía de Centroamérica estaba muy asociado ya a la economía de Estados Unidos, post TLC la economía centroamericana y dominicana están prácticamente atadas a ese mercado del norte.

Casi siempre una expansión o crecimiento del PIB estadounidense se refleja en un mejor comportamiento del PIB centroamericano y dominicano, aunque esa relación no es tan lineal, pues en varias ocasiones el PIB de Estados Unidos ha crecido, sin respuesta sincronizada coherente en Centroamérica, lo cual se explica por el muy discreto aporte de esa subregión a la economía estadounidense y por el hecho de que no siempre el crecimiento en el mercado del norte está asociado al intercambio comercial entre Centroamérica y República Dominicana, algo que también se ha observado para el caso de México.

El otro impacto evidente en el PIB centroamericano y dominicano es el cambio de su estructura, que ha ido perdiendo la matriz productiva que lo caracterizaba, a favor de las actividades propias de la esfera de la circulación. En particular se aprecia que países especializados en la división internacional capitalista del trabajo en el sector agropecuario durante siglos, ahora están bajando significativamente el aporte de ese

sector al PIB, mientras aumenta el peso de la banca, el comercio, hoteles, las comunicaciones y el transporte.

Tabla No. 3
ESTRUCTURA DEL PIB DE LOS PAISES DEL DR CAFTA (%)

| | Agro, Ganadería, silvicultura y pesca | Manufactura | Construcción | Comercio, Hoteles y restaurantes | Servicios de Intermediación financiera | Transporte y comunicaciones |
|----------------------|---------------------------------------|-------------|--------------|----------------------------------|--|-----------------------------|
| Costa Rica | 6,8 | 15,8 | 5,3 | 15,8 | 4,6 | 9,8 |
| El Salvador | 13,4 | 22,6 | 3,3 | 19,7 | 14,7 | 2,8 |
| Guatemala | 13,6 | 18,0 | - | 14,4 | 4,3 | 11,8 |
| Honduras | 12,2 | 18,9 | 7,4 | 27,2 | 7,4 | 3,8 |
| Nicaragua | 28,6 | 19,9 | 2,4 | 16,6 | 13,5 | 8,0 |
| República Dominicana | 7,6 | 27,4 | 3,8 | 36,4 | 17,2 | 1,5 |

Fuentes: Bancos Centrales, CEPAL y SIECA. Varios años.

En países como Honduras y Nicaragua los sectores de la esfera de la circulación y los servicios representan 41,2% y 39,0% del PIB, respectivamente, en tanto para El Salvador significan el 37,2%. En el caso de los demás países centroamericanos ese porcentaje es algo más bajo. República Dominicana por su parte, ha elevado la participación de esos sectores hasta el 55,1% de su PIB (Pérez, 2013 f).

Consideraciones finales

Los críticos del CAFTA-DR como los integrantes de la Red regional de Monitoreo de ese TLC opinan que el acuerdo, lejos de lo prometido, no ha contribuido a superar la precaria situación económica de esa región (Red de Monitoreo del DR-CAFTA, 2011).

Especialistas salvadoreños consideran a ese país como uno de los más golpeados por ese TLC y sintetizan que los ganadores con el DR-CAFTA en el sector agrícola han sido las transnacionales importadoras como MASECA, CARGILL y las transnacionales productoras de semillas como MONSANTO, BAYER, DUPONT y SYNGENTA, que tienen el monopolio de la comercialización de alimentos por medio de WALMART en Centroamérica.

Los perdedores obviamente son los pequeños y medianos productores centroamericanos de granos básicos y los consumidores que enfrentan altos precios en los alimentos debido a las cadenas monopólicas transnacionales de producción y comercialización de alimentos.

La opinión del autor es que la funcionalidad del DR-CAFTA ha estado concentrada en las empresas transnacionales y que el tejido económico "nacional", que ya venía siendo golpeado por el ajuste neoliberal, terminó por quedar desestructurado y las economías en general se han extranjerizado y financierizado más.

Los principales ganadores son los importadores en general (transnacionales en particular), así como el comercio y la banca, siendo los perdedores el capital “nacional” y los exportadores “nacionales”.

La crisis económica global que explotó en 2008 ha reforzado los costos del CAFTA-DR en términos generales, induciendo la tesis de que el modelo neoliberal de acumulación ha fracasado en Centroamérica.

Ante la situación descrita los estrategas del neoliberalismo están empeñados en darle un segundo aire a ese modelo con la propuesta de una fórmula de Asocio Público Privado entre Estados Unidos y Centroamérica que en esencia estaría buscando la absorción de los pocos sectores públicos que quedan en esa subregión para incorporarlos a las leyes de la acumulación capitalista neoliberal.

Bibliografía

- Regalado, 2012. La izquierda latinoamericana en el gobierno ¿alternativa o reciclaje. Colección contexto. Editorial Ocean Sur, 2012.
- Red Monitoreo DR-CAFTA, 2011. Red de Monitoreo del DR-CAFTA. Centroamérica ¿mercados o naciones?. Impactos del DR-CAFTA en la región a cinco años de vigencia. Informe, 2011.
- Pérez, 2013. Cálculos del autor a partir del SIECA y la Red de Monitoreo DR-CAFTA. Varios años.
- Pérez, 2013 a. Cálculos del autor en base al Tercer y Quinto informe de la Red de Monitoreo de los impactos del DR-CAFTA en Centroamérica, 2009 y 2011.
- Pérez, 2013 b. Cálculos del autor en base al Quinto informe sobre los impactos del DR-CAFTA en Centroamérica de 2011.
- Pérez 2013c. Cálculos del autor a partir del Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe de 2007.
- Pérez 2013d. Cálculos del autor a partir del Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe entre 2007 y 2012.
- Pérez 2013e. Cálculos del autor a partir del Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2010.
- Pérez, 2013 f. Cálculos del autor a partir los Bancos Centrales de los países del CAFTA-DR, SIECA y CEPAL. Varios años.
- PNUD-PMA El Salvador, 2011. PNUD-PMA El Salvador. Alza de precios, mercados e inseguridad alimentaria en Centroamérica, 2011.

7

CELAC: realidad y retos

Mariano Bullón Méndez
Jefe del Departamento de Documentación e Información

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) fue constituida en Caracas, Venezuela, en la Cumbre del 2 y 3 de diciembre de 2011. Por tanto, hay que considerarlo como un organismo de corta data, pues acumula solamente un año y medio de existencia.

Su naturaleza y propósitos, expresados en la Declaración de Caracas, se sintetizan en haberse decidido por los reunidos: "Poner en marcha la CELAC, como mecanismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados latinoamericanos y caribeños y como un espacio común que garantice la unidad e integración de nuestra región." (Declaración de Caracas, 2011).

La posibilidad de lograr los objetivos trazados contrasta con la realidad lograda hasta ahora, debido a determinadas debilidades que todavía caracterizan el foro (escasa institucionalidad, sistema de votación, falta de financiación, entre otros), que se encuentra en un proceso de construcción de un espacio de concertación en medio de un conjunto de mecanismos ya existentes, con los cuales trata de promover la cooperación y a los cuales no intenta, en modo alguno, suplantarse.

De modo que la CELAC ha podido archivar discretos avances a los cuales se hará referencia más adelante, aunque le faltan muchas cosas todavía por lograr, resultados que para materializarse deben transitar de la posibilidad existente a la realidad concreta, a la vez que se vencen los retos actuales y futuros. Esto llevará tiempo y esfuerzos, sobre todo en un contexto de crisis mundial y con procesos regionales y bi-regionales que se contraponen a los intentos integracionistas de carácter endógeno en la región.

El artículo parte de la presentación de algunos puntos en debate, tanto en el marco académico como en el campo de la política, para luego analizar los logros de la CELAC en su corto tiempo de funcionamiento e incluye un acápite sobre la importancia del foro, así como los retos que debe enfrentar en el corto y mediano plazo.

1. CELAC. Algunos puntos para el debate.

El primer tema que se debate está relacionado con lo que es realmente la CELAC: si se trata por definición de un esquema o foro, de qué y para qué.

Al respecto se han planteado distintas posiciones: algunos consideran que, al no tratarse expresamente por definición de un esquema o mecanismo de integración,

no necesita ser analizado como tal ni requiere de la institucionalidad propia de un esquema de esta naturaleza (Cobarrubia, 2013). Otros piensan que en la CELAC se da una suerte de “hibridación” entre coordinación, cooperación e integración (Álvarez, 2013).

Con relación al mismo asunto, Francisco Rojas Aravena, entonces Director General de FLACSO, expresó que la CELAC “es el esfuerzo de integración más significativo de la región” (Rojas, 2012), mientras que el Presidente de la República de Cuba, Raúl Castro Ruz ha dicho que la CELAC es el “primer mecanismo de concertación e integración que reúne a las 33 naciones independientes de Nuestra América” (Castro, 2013), visto el tema en términos de la región en su integralidad.

Más allá de la relevancia que se le atribuya a este asunto teórico, sería oportuno considerar en el plano de la posibilidad que todavía no se ha concretado, el resultado final que se propone el organismo: lograr la integración para el desarrollo, por la vía de la concertación, la coordinación y la cooperación, los que serían solamente vehículos para llegar a ese resultado, convertir la posibilidad en realidad para los pueblos de la región.

El otro tema a debate es el relacionado con las fechas de creación y la determinación de cuál sería la I Cumbre de la CELAC. Suele ocurrir que, según sea la nacionalidad del autor o la información que se tenga disponible, los criterios divergen: los mexicanos fundamentalmente consideran, por lo regular, la fecha del 23 de febrero de 2010, cuando tuvo lugar en Playa del Carmen, Riviera Maya, Cancún, Estado de Quintana Roo, la II Conferencia de América Latina y el Caribe (II CALC) para la unidad y el desarrollo, que dio lugar a la Declaración de Cancún, donde se propuso la creación de la CELAC, pero no se concretó su fundación.

Los venezolanos, por su parte, que parecen llevar más razón en el asunto, plantean que la fundación se produjo en Caracas, entre el 2 y 3 de diciembre de 2011, cuando tiene lugar la aprobación de la Declaración de Caracas, del Estatuto de Procedimiento y el Plan de Acción de Caracas, reconocidos por todos como los documentos fundacionales del organismo, cuyos elementos ya aparecen recogidos en la extensa Declaración de Cancún, aunque de forma general.

Si se considera válida esta segunda postura, entonces tendremos que convenir en que la Cumbre de Chile, realizada entre el 27 y el 28 de enero de 2013, resultaría la II y no la I Cumbre de la CELAC, como algunos consideran erróneamente. Mientras que la Cumbre de Caracas sería la I Cumbre o Cumbre fundacional, lo cual aparece claramente evidenciado en los Documentos fundacionales emanados de esa reunión (Correo del Orinoco, 2011).

El otro tema de debate, donde no hay consenso en las posiciones, concierne a la institucionalidad. Es cierto que el foro dispone actualmente y desde su momento fundacional, de una institucionalidad limitada, aunque no inexistente, compuesta por las Conferencias de los Jefes de Estado (anuales), las Conferencias de los Cancilleres (dos veces al año), las Reuniones de los Coordinadores Nacionales (dos veces mínimo en el año), La Presidencia Pro-témpore (válida por un año y rotativa), La Troika (integrada por los presidentes saliente, entrante y próximo), y el

mecanismo de Reuniones Especiales, para casos de hechos o eventos extremos (Estatuto de Procedimiento, 2011).

La construcción con el tiempo de una institucionalidad más estructurada, con la creación de una Secretaría permanente, una Sede propia, un Banco, entre otros entes, podría dotar a la CELAC de mayores potencialidades para convertir las posibilidades existentes en realidades en el más corto plazo. Sólo que habría que construir esos actores o prescindir de ellos si no fueran totalmente necesarios, lo cual está aún por definir con exactitud.

El sistema de votación, ahora por consenso, donde todos tienen que estar de acuerdo y que se dice beneficia a los más débiles, limita a la hora del universo de temas que pueden ser consensuados y en cuanto a los plazos de adopción de los acuerdos. Sin embargo, tal vez la votación por mayoría simple o cualificada, podría ampliar el diapasón de temas consensuables. Atendiendo a que los acuerdos adoptados no tienen carácter vinculante, porque la CELAC no responde a un tratado fundacional, sino a una Declaración de principios, este sistema de votación podría propiciar, al menos, la introducción de un menú más amplio de temas a dilucidar.

El otro tema de debate se refiere a la relación entre la CELAC y la OEA. Hay quienes sostienen, desde posiciones más de izquierda e influenciados fuertemente por los avatares de la historia, que la CELAC estaría llamada a sustituir a la OEA, ya desprestigiada con el tiempo en su accionar en el continente (AVN, 2012). Otros piensan (José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA, entre ellos), que son organismos complementarios, que no chocan ni se contraponen (ANDINA, 2011).

Lo cierto es que la OEA no es sólo una organización: Se trata de un Sistema Interamericano instituido y con una estructura creada hace 65 años, que cuenta con un Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con una Junta Interamericana de Defensa (JID), con una Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), también con una CEPAL (Agencia especializada de la ONU, que está imbricada en el Sistema Interamericano), organismos todos creados a partir de 1948, año inicial fundacional para el Sistema. Cada uno de estos mecanismos tiene su historia y su experiencia acumulada, con logros y limitaciones. Sería ingenuo y extemporáneo pensar que la CELAC pudiera reemplazar este mecanismo en breve. No parece ser hora de enfrentamientos definitivos ni existen las fuerzas necesarias como para ello. Pudiera ser una tarea en el futuro, porque por su naturaleza no deben ser complementarias las dos instituciones, sobre todo en la medida que se avance en el tiempo.

El tema concerniente a los escenarios regionales y su relación con los escenarios extra-regionales, basado en el análisis comparativo de oportunidades y amenazas, se constituye en otro tema de mucho interés y actualidad, que quedará para ser tratado más adelante, en la parte concerniente a la importancia y los retos para la CELAC. El mismo ameritaría de un estudio posterior más a fondo y de los resultados que se vayan archivando en los próximos años.

2. CELAC. Balance preliminar de su evolución en el primer año y medio.

Los avances en el primer año de funcionamiento de la CELAC³⁵ se materializan a través de alrededor de 20 reuniones efectuadas, con pocos acuerdos adoptados.

Se puede afirmar que 2012 fue una etapa preparatoria, de búsqueda de consensos, de identificación de temas de interés común para una región muy heterogénea, no sólo desde el punto de vista político, sino también vista en términos económicos y de infraestructura, que llevó a la decisión de priorizar algunas áreas de trabajo.

Los principales temas tratados, cuya importancia e impacto deben incrementarse en razón directa de la dinámica de la variable tiempo (a más tiempo más resultados previsibles), fueron los siguientes: medioambiente y la necesidad de su preservación; asuntos sociales, sobre todo los referidos al combate a las desigualdades; políticas de empleo, salud y educación; colaboración y cooperación, sin duplicación ni suplantación, entre los esquemas ya existentes; políticas con relación a las migraciones y el apoyo consular y logístico a los migrantes; desarrollo sustentable, con la consideración de sus tres dimensiones: económica, social y medioambiental; transporte, telecomunicaciones e integración fronteriza en materia de infraestructura, para apoyar, facilitar y abaratar el comercio; el combate a las drogas y los temas de cooperación e integración energética.

En un segundo momento, entrando ya en el Balance y resultados preliminares de la Cumbre de Chile celebrada en enero 2013, que inicia el período correspondiente a los siguientes seis meses de existencia de la CELAC³⁶, es donde ya comienza a perfilarse con más nitidez la correlación entre economía y política, debido a la existencia de voluntad política y la escasez o inexistencia casi total del financiamiento necesario para la consecución de los acuerdos adoptados, lo que constituye otro escollo en el avance del foro de concertación.

La Cumbre de Chile, efectuada en Santiago de Chile, en los días finales de enero 2013 adoptó un grupo de importantes acuerdos, ya más concretos si los comparamos con lo que fue característico de todo el 2012.

Entre los acuerdos se encuentran los siguientes: en el campo social, promover la seguridad alimentaria y nutricional en la región; políticas de inclusión de agricultores familiares; el acceso a los servicios públicos de la salud y la educación; luchar contra la proliferación de barreras que distorsionan el comercio (sanitarias y fitosanitarias, técnicas, entre otras); el rechazo al bloqueo contra Cuba y al terrorismo; en el campo del respeto al derecho internacional, el respaldo a la soberanía argentina sobre las Malvinas y la cooperación con Haití, más la creación de la Troika ampliada (Troika + 1, donde el uno representa al país que presida al

³⁵ Abarca una región con 20,5 millones de km², 590 millones de habitantes, un PIB a 2011 de 7 billones de dólares. Además contiene 60% de las reservas de agua dulce del planeta, el 80% de la biodiversidad y las mayores reservas de hidrocarburos. Es un espacio en construcción, con proyecto, intención y voluntad política, aunque con pocos acuerdos adoptados hasta ahora. Ver: Cumbre presidencial formaliza creación de bloque regional como espacio de unidad e integración. 7 diciembre 2011. Disponible en: <http://www.noticiasaliadas.org/articulos.asp?art=6530>; José M. Ameliach N. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. 15 de junio 2012. Disponible en: <http://www.aporrea.org/internacionales/a145161.html>

³⁶ Se considera el cierre informativo a 30 de junio de 2013.

CARICOM, en este momento Haití), revelando un interés por acercar al Caribe en igualdad de condiciones al resto de la región no insular (Declaración de Santiago, 2013).

También se acuerda luchar por consolidar un orden multilateral, en oposición al unilateralismo de las potencias extra-regionales y en la búsqueda de una recomposición favorable en el sistema de las relaciones internacionales; impulsar los planes y obras en infraestructura y energía, como medio para el logro de un mejoramiento en las infraestructuras y en apoyo al desenvolvimiento del comercio en la región; promover el respeto de los derechos humanos, tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, incluido el derecho al desarrollo; además de trabajar por conformar, gradualmente, un espacio regional de la energía, según se plantea en la propia Declaración.

Un hecho insólito en este segundo momento, es la entrega de la presidencia pro-témpore a Cuba, país que había sido suspendido de la OEA y aislado momentáneamente del Sistema Interamericano a partir de acciones de presión por parte de EE.UU. a inicios de 1961, lo cual muestra la expresa y reconocida aceptación de su condición de país perteneciente a la región y un aval a su limpia trayectoria diplomática y su ejemplar promoción y ejecutoria en materia de democracia y derechos humanos.

En el acto de traspaso de la presidencia Cuba asume el hecho como un hito importante en su historia diplomática. Es así, que el presidente Raúl Castro Ruz, plantea en esa ocasión que Cuba asume “con el propósito de contribuir al máximo a la consolidación del primer mecanismo para construir un espacio de soberanía regional y fomentar la integración, la concertación, la cooperación y la solidaridad entre ellas.” (Castro, 2013), lo cual se viene haciendo realidad a través de una diplomacia proactiva, tanto en el plano de la concertación y la cooperación a nivel regional como en el plano de las relaciones bilaterales en el ámbito extra-regional, con las visitas de la Troika a India, China y Rusia y sus intercambios con la Unión Europea, buscando dialogar con otros países y regiones con una voz propia y consensuada de amplitud regional.

En el discurso del presidente, quedó expreso el compromiso de Cuba al frente de la CELAC. Raúl Castro señaló que “se partirá de la comprensión de la diversidad existente en la región, para fomentar la unidad y la lucha por el objetivo común de lograr el bienestar y la dignidad de los pueblos.” (Castro, 2013).

Por su parte, Cuba ha mostrado un buen desempeño en su gestión y exhibe resultados concretos en su condición de Presidente Pro-témpore de la CELAC, durante el primer semestre 2013. En lo que va de año, se han efectuado diversas e importantes reuniones, donde se han adoptado acuerdos concretos por los países miembros de la CELAC.

Se realizó la V Reunión Coordinadores Nacionales en La Habana, donde se adoptó el Plan de Acción 2013.

El plan incluye áreas a las que se deberá prestar especial atención, como el desarrollo social, la reducción de las desigualdades, la energía, las finanzas, el medio ambiente, la agricultura familiar, la ciencia y tecnología, el transporte y la industrialización.

También la reunión se centró en el análisis sobre la defensa de los intereses de América Latina y el Caribe ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU), así como las relaciones de cooperación del bloque con otras organizaciones e instituciones de la región, como la CEPAL y la OLADE (AVN, Mayo 2013).

Seguidamente se produce también en el marco del Congreso Internacional Pedagogía-2013, en La Habana, en febrero de 2013, una reunión de Ministros de Educación de la CELAC, donde se adoptan importantes acuerdos relacionados con la cooperación y transferencia en materia de capacidades, la generalización de buenas prácticas docentes y la solución del problema del analfabetismo en dos etapas: hasta 2015 para los países cuyo índice de alfabetización es superior a un 90% y para el 2020, el resto de los miembros del organismo con índices inferiores a esa cota, entre otros.

“En muy poco tiempo ya estamos dando una continuidad a la cumbre [de Chile] y planteando acciones concretas en un tema que es transversal para todo lo que queremos lograr como ideales y paradigmas de la Celac”³⁷, declaró a la televisión el vicepresidente del Consejo de Ministros de la isla, Miguel Díaz-Canel (El Nuevo Herald, 2013).

La hoja de ruta aprobada incluye “considerar a la alfabetización total de sus poblaciones y al logro de una educación de calidad para todos como un objetivo a lograr y como un vehículo importante en el marco del desarrollo social de los países que integran la CELAC, y como vía para avanzar hacia la reducción progresiva de las disparidades sociales existentes en la América Latina y el Caribe” (Declaración I Reunión de Ministros de Educación CELAC, La Habana, febrero 2013).

La Declaración también incorpora “la elaboración, en cooperación con la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL), de un catálogo de las mejores prácticas, de formación y desarrollo docente...” y “...un manual de las políticas públicas en materia de educación existentes en la región y determinar las mejores vías de promover la cooperación intrarregional en la materia...”. (Ídem).

Plantea seguidamente “identificar los posibles programas de becas y de intercambio académico entre los países de la región que puedan contribuir al desarrollo económico, social y científico de nuestros países y a su mayor integración, de conformidad con los principios y objetivos que rigen la CELAC”. (Ídem).

³⁷ En cuanto al uso de la mayúscula o la minúscula en las siglas para designar a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, está en dependencia de la preferencia de cada autor. Hay quienes, como el autor de este artículo que la escriben con mayúscula y otros, como es el caso de este texto, la escriben con minúscula. En el artículo se ha respetado la manera de redactar de cada autor, en el caso de las citas textuales.

Para ello se plantea “crear un grupo de trabajo permanente de la CELAC, cuya primera reunión se efectuaría en fecha y sede a definir, que contribuya a la consecución de las anteriores decisiones y a proponer nuevas vías de cooperación en esta esfera...”. (Ídem).

En el mes de marzo, se desarrolla en Paranaibo, Surinam una Reunión de Ministros de Cultura, donde se trata el tema del carácter multicultural de la región, a la vez que se considera la cultura como un elemento identitario para los países y como una fortaleza en el logro de la unión, la integración y el desarrollo de los pueblos (Declaración de los Ministros de Cultura de la CELAC. Surinam, marzo de 2013).

En Quito, Ecuador se celebra, en el mes de abril, una reunión sobre medioambiente, donde se acuerda la importancia de su preservación, del uso de tecnologías limpias y el aprovechamiento, por tanto, de las fuentes renovables de energía, a tono con el enfrentamiento al calentamiento global y a los cambios climáticos a escala global y regional (Reunión de Ministros de Medioambiente de la CELAC, abril de 2013).

También en Quito, Ecuador, se produjo recientemente en los días 13 y 14 de junio, la XV Reunión del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en Materia de Drogas Celac-UE, donde “coincidieron en señalar que la lucha global contra ese fenómeno debe incluir políticas de rehabilitación de adictos y no solo de criminalización, educación para la prevención y protección de sectores vulnerables para que no sigan siendo utilizados por las mafias del crimen organizado.” (Diario El Telégrafo, 2013).

En resumen, como resultado de estas reuniones celebradas, se han definido y se ha trabajado ya mancomunadamente por los 33 miembros del foro en un conjunto de áreas de especial atención, tales como: desarrollo social, reducción de las desigualdades, energía, finanzas, medio ambiente, agricultura familiar, ciencia y tecnología, transporte e industrialización; desarme nuclear en ONU; también relaciones con los BRICS; integración social y política comunicacional.

En el Plan de eventos para el 2013 se incluyen otras reuniones: Reunión del Foro empresarial BRICS/CELAC, prevista para los días 4 al 8 de noviembre, Reunión de Coordinadores Nacionales, para los días 11 al 15 de noviembre, y otra Reunión avanzada previa a Cumbre CELAC, esta para los días 23 y 24 del mismo mes.

Es cierto que no se han adoptado acuerdos impactantes en la esfera de la integración comercial y productiva. Sin embargo, sí se han logrado pasos de avance en materia de educación y en la búsqueda y construcción de la identidad regional, al igual que en otros campos como infraestructura vial y de comunicaciones, en migración, en posicionamiento global como bloque, entre otros aspectos de interés. Estos elementos denotan que la CELAC como bloque, en la *praxis* de una suerte de regionalismo abierto, está contribuyendo a la reconfiguración de la región y colocando a la misma en mejor lugar para enfrentar la crisis y para negociar en marco del sistema de relaciones internacionales.

De modo que, en la región y bajo la influencia de la CELAC, parece conformarse una tendencia al acercamiento y cooperación entre los diferentes foros, mecanismos

y organismos de integración: destaca la creciente importancia de este foro de concertación política, social y económica, que tiene un propósito de colaboración y solidaridad con los demás esquemas, de búsqueda de la unidad, no de competencia, lo que significa transitar un camino hacia el fortalecimiento de la identidad y la unión regional, que está en pleno desarrollo.

Representa, además, el primer intento por el logro abarcador de la unidad regional integral y consensuada en medio de la enorme diversidad política, económica, social y cultural de los diferentes países que la integran, para lo cual acumula en su haber, como factores de poder, cuantiosos y diversos recursos, tanto naturales como humanos en una vasta geografía.

Es significativa la importancia que reviste la práctica de la diplomacia de bloque, por una región con 590 millones de habitantes y un PIB de alrededor de 7 billones de dólares (casi la mitad del de los Estados Unidos), con relación a escenarios extra-regionales como Estados Unidos (sigue siendo el mercado más grande del mundo y también el mercado natural para la región por su cercanía geográfica e historia de las relaciones políticas y económicas), Europa (con la Unión Europea como bloque y con Rusia, fundamentalmente) y Asia (básicamente China e India).

Otro elemento que denota la importancia de la CELAC radica expresamente en la ventaja que le otorga su naturaleza multidimensional, al trabajar en el marco de diferentes esferas simultáneamente, lo cual salvando algunas coincidencias, no es propio del resto de los foros y esquemas de concertación, cooperación e integración existentes en la región.

Finalmente, la asunción de la Presidencia Pro-témpore por Cuba en enero de este año 2013 en la Cumbre de Santiago de Chile, con la singularidad de su diplomacia interactiva, su multilateralismo característico y su prestigio bien ganado dentro de los organismos regionales e internacionales, está imprimiendo un dinamismo que potencia el lugar y papel de la CELAC como actor en el sistema de relaciones internacionales, no solo a escala regional, sino también extra-regional.

3. Retos actuales para la CELAC.

A partir de lo anteriormente expuesto, los retos para la CELAC deben radicar, en primer lugar, en construir, ampliar y consolidar su institucionalidad: creación de una Secretaría permanente, establecimiento de una sede, constitución de un banco que financie los proyectos acordados, entre otros, que la resguarde contra posibles cambios de signo negativo en los gobiernos, que pudieran estar caracterizados por un corrimiento hacia la derecha y la reacción, para tratar así de garantizar la funcionalidad del organismo aún cuando la voluntad política no sea totalmente compartida ni coherente, explorando a la vez la posibilidad de cambiar el sistema de votación por consenso a un sistema por mayoría simple o cualificada, que acorte y facilite la toma de decisiones.

Otro reto consiste en trabajar por materializar los acuerdos adoptados en las diferentes temáticas ya señaladas y tratar de ampliar la convergencia de intereses, para identificar y lograr más temas de consenso. Esto le daría más reconocimiento y operatividad como bloque regional, toda vez que otorgaría aceptación y prestigio al

interior de los países miembros, a nivel local y al interior de cada uno de los actores involucrados y con intereses no siempre similares con relación a los resultados del funcionamiento del foro.

Impulsar la integración productiva y el desarrollo sostenible, logrando la armonía y proporcionalidad entre sus tres dimensiones: económica, social y medioambiental constituye otro de los retos, tal vez uno de los de más difícil y compleja solución, si tomamos en consideración las enormes asimetrías entre algunos de los actores involucrados y la escasez de firme voluntad y de recursos para su consecución.

En esa pertenencia cruzada y mixta a diferentes organismos, se precisa dar solución al reto de distinguir y priorizar los objetivos por cada una de las partes en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la membresía simultánea en varios foros y esquemas de concertación e integración, algunos incluso de carácter extra o bi-regional.

Finalmente, el mayor reto, tal vez el menos visible y a la vez más profundo y complejo, con toda probabilidad, sería evadir o neutralizar el papel desintegrador potencial de las alianzas sub-regionales con miradas extra-regionales, sin restar importancia al aprovechamiento de las oportunidades que puedan ofrecer los vínculos extra-regionales, pero enfrentando las amenazas que pudieran estarse cerniendo sobre la región.

La Alianza del Pacífico, mecanismo de integración comercial y en materia de inversiones constituido formalmente el 6 de junio de 2012 en el cerro Paranal, en el desierto chileno de Atacama, con la firma del Acuerdo Marco por los respectivos presidentes de los países miembros, ya tiene en su haber siete Cumbres en dos años de existencia, si se cuenta a partir de su conformación preliminar a partir de la Declaración de Lima, Perú en abril de 2011, la última de ellas en Cali, Colombia el 23 de mayo de este año³⁸. Cuenta con cuatro miembros efectivos (México, Chile, Colombia y Perú) y 16 observadores, estos últimos pertenecientes a todas las regiones del mundo, incluyendo Asia y Europa. Con 212 millones de habitantes, factura el 35% del PIB de la región latinoamericana (aproximadamente 1,68 billones de dólares) y genera el 55% de sus exportaciones y participa en un volumen comercial mayor que el que realiza MERCOSUR en su conjunto como bloque, contando con un ingreso per cápita promedio de 13.000 dólares (Bullón, 2012).

La asunción de la presidencia Pro-témpore de la CELAC por Costa Rica en enero de 2014 y el ingreso de este país a la Alianza del Pacífico, ya aprobada en la VII Cumbre en junio 2013 y que se hará efectiva a fines de año, con la cual la Alianza muestra una dinámica expansiva amenazando con extenderse a la costa atlántica y con potencialidades para absorber a MERCOSUR (Paraguay y Uruguay ya son miembros observadores), puede convertirse en el mediano plazo en el mayor peligro para una integración regional de carácter endógeno, tanto para la CELAC como para los demás foros y esquemas de integración sub-regional, debido a la

³⁸ Posteriormente y hasta la fecha, se han realizado dos cumbres más: la VIII en Cali, Colombia y la IX en Playa del Carmen, Riviera Maya, México, que han dado continuidad a la rápida dinámica del organismo sub-regional, con la adopción de nuevos acuerdos y la ampliación de la cantidad de miembros observadores hasta 20 en total.

naturaleza geopolítica de la Alianza, todavía no clara para todos, que se ha convertido, como algunos califican en un “operador geopolítico” al servicio de los intereses de potencias extra-regionales como es el caso de Estados Unidos.³⁹

Tanto las tendencias descritas como los retos explicados se deberán mantener, previsiblemente, en el mediano y corto plazo.

Bibliografía:

- Álvarez, Oneida (2013). Seminario Internacional sobre integración en América Latina y el Caribe. 10 al 12 de junio de 2013. Hotel Nacional. Ponencia presentada con el título: La integración en América Latina y el Caribe y la CELAC. Junio 11 de 2013.
- América Latina, Caribe. Declaración de Quito. Reunión de Ministros De Medio Ambiente de CELAC (2012). 2012-02-06. Disponible en: <http://alainet.org/active/52568>
- ANDINA (2011). Celac y OEA se complementan en búsqueda de integración regional, señala Insulza. 2012-12-12. Disponible en: <http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-celac-y-oea-secomplementan-busqueda-integracion-regional-senala-insulza-390620.aspx>
- AVN (2012). Chomsky: la CELAC desplazará a la OEA por obstinación de Washington. AVN. Mayo 21 de 2012. Disponible en: <http://www.contrainjerencia.com/?p=45227>
- AVN (2013). CELAC aprueba en La Habana Plan de acción 2013. AVN. Mayo 10 de 2013. Disponible en: <http://www.avn.info.ve/contenido/celac-aprueba-cuba-plan-acci%C3%B3n-para-2013>
- Bullón Méndez, Mariano (2012). Posible impacto en la integración latinoamericana de la Alianza del Pacífico. En: Rebelión. 29-8-2012. Disponible en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=155162&titular=posible-impacto-en-la-integraci%C3%B3n-latinoamericana-de-la-alianza-del-pac%C3%EDfico->
- Bullón Méndez, Mariano (2012a). América Latina. Integración para el desarrollo: evolución más reciente. En : Revista Temas de la Economía Mundial, CIEM, Nro. 21, Febrero 2012. Disponible en: <file:///Srv-net/Sitio%20CIEM/publicaciones/publicaciones.htm>
- Bullón Méndez, Mariano (2012b). La CELAC y su impacto potencial en el proceso de integración latinoamericana. En : Revista Temas de la Economía Mundial, CIEM, Nro. 22, Septiembre 2012. Disponible en: <file:///Srv-net/Sitio%20CIEM/publicaciones/publicaciones.htm>
- Bullón Méndez, Mariano (2013). La CELAC. Balance de su primer año de vida. En : Revista Temas de la Economía Mundial, CIEM, Nro. 23, Febrero 2013. Disponible en: <file:///Srv-net/Sitio%20CIEM/publicaciones/publicaciones.htm>
- Castro Ruz, Raúl (2013). Intervención del General Raúl Castro Ruz, Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros de la República de Cuba, al recibir la presidencia pro-témpore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Santiago de Chile, 28 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/raul-castro-ruz/2013/01/28/raul-castro-para-cuba-y->

³⁹ Para más información ver artículo del autor en este mismo número 24 de Temas de la Economía Mundial, titulado: Integración en América Latina y el Caribe. La Alianza del Pacífico: oportunidades y amenazas.

- [para-mi-es-un-gran-honor-asumir-hoy-la-presidencia-pro-tempore-de-la-celac-video/](#)
- Celac celebra primer foro bajo la presidencia cubana. Disponible en: <http://www.elnuevoherald.com/2013/02/07/1402547/celac-celebra-primer-foro-bajo.html>
- CELAC inaugura encuentro ministerial de Infraestructura, Telecomunicaciones y Fronteras (2012). Disponible en: <http://noticias.terra.cl/nacional/celac-inaugura-encuentro-ministerial-de-infraestructura-telecomunicaciones-y-fronteras,c2f9d7cbad39a310VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>
- Celac organiza agenda de trabajo para 2012 (2012). Disponible en: http://www.agn.com.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=18098%3Acelac-organiza-agenda-de-trabajo-para-2012&catid=54%3Apolitica&Itemid=152
- China en Español (2012). Chile acoge simposio de Celac sobre drogadicción y sus tratamientos. Disponible en: http://spanish.china.org.cn/international/txt/2012-11/10/content_27071714.htm
- Cobarrubia Faustino (2013). Intervención en Sesión Científica Interna del CIEM en el debate sobre el tema CELAC: posibilidad y realidad, posterior a la presentación por el autor de este trabajo. Junio 21 de 2013. Notas del autor.
- Correo del Orinoco (2011). Todos los Documentos Fundacionales de la CELAC. Cumbre de Caracas. Diciembre 2011. Correo del Orinoco. Disponible en: <https://www.google.com.cu/search?q=Todos%20los%20Documentos%20Fundacionales%20de%20la%20CELAC.%20Cumbre%20de%20Caracas.%20Diciembre%202011.%20Correo%20del%20Orinoco&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:es-ES:official&client=firefox-a>
- Declaración de Caracas (2011). Declaración de Caracas. Venezuela, diciembre 2011. Disponible en: http://www.quehacer.com.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=586:celac-declaracion-de-caracas&catid=131:celac&Itemid=78
- Declaración de la I Reunión de Ministros de Educación de la CELAC (2013). Declaración de la I Reunión de Ministros de Educación de la CELAC. La Habana, febrero 7 de 2013. Disponible en: <http://www.google.com.cu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mec.gub.uy%2Finnovaportal%2Ffile%2F31332%2F1%2Fcelac-declaracion-final-de-ministros-de-educacion-espanol.doc&ei=gYrUUYgLoSg9QTBn4DgDA&usq=AFQjCNEYdd76TzBF2DdtXLhc3b6VgE7Oyg&bvm=bv.48705608,d.eWU&cad=rja>
- Declaración de los Ministros de Cultura de la CELAC (2013). Declaración de los Ministros de Cultura de la CELAC. Surinam, marzo de 2013. Disponible en: http://www.lacult.org/docc/Declarac_XIX_Foro_Esp.pdf
- Declaración de Santiago de la CELAC (2013). Declaración de Santiago de la CELAC. ENTORNOINTELIGENTE. COM. Disponible en: <http://www.entornointeligente.com/articulo/1349017/Declaracion-de-Santiago-de-la-CELAC-reconoce-la-necesidad-de-superar-el-hambre-y-la-pobreza-04022013>
- EFE (2012). Celac analiza en Quito alternativas para evitar "contagio" de crisis externa. 10 de octubre de 2012.

- El Telégrafo (2013). Concluyó XV Reunión del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en Materia de Drogas Celac-UE. Disponible en: <http://www.consep.gob.ec/2013/06/concluyo-xv-reunion-del-mecanismo-de-coordinacion-y-cooperacion-en-materia-de-drogas-celac-ue/>
- Estatuto de Procedimiento. Disponible en: <https://www.google.com/cu/search?q=DOCUMENTO%20DE%20PROCEDIMIENTO%20CELAC&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:es-ES:official&client=firefox-a#>
- Hernández Gómez, Ezequiel (2012). Celac agiliza su trabajo por medio de grupos de trabajo. Disponible en: <http://alcaribe.blogcip.cu/2012/04/05/la-celac-agiliza-su-trabajo-por-medio-de-grupos-de-trabajo/>
- La CELAC elabora en Honduras un plan de protección a migrantes (2012). 21 de agosto de 2012. Disponible en: <http://noticias.terra.es/mundo/latinoamerica/la-celac-elabora-en-hondura-un-plan-de-proteccion-a-migrantes,34efb315e9649310VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html>
- Notimex (2012). Firman ministros de Celac 'Plan de Acción' para impulsar integración Notimex 26/10/2012. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2012/10/26/181718534-firman-ministros-de-celac-plan-de-accion-para-impulsar-integracion>
- Núñez, Néstor (2012). Acuerdan Programa CELAC 2012. 19 de Enero de 2012. Disponible en: http://www.guerrillero.cu/index.php?option=com_content&view=article&id=10286:celac-hacer-y-persistir&catid=37:opinion&Itemid=57
- Reunión de Ministros de Medioambiente de la CELAC (2013). Reunión de Ministros de Medioambiente de la CELAC. Disponible en: [http://www.sela.org/attach/258/default/Declaracion de Quito - Primera Reunion de las Ministras y los Ministros de Medio Ambiente de la CELAC.pdf](http://www.sela.org/attach/258/default/Declaracion%20de%20Quito%20-%20Primera%20Reunion%20de%20las%20Ministras%20y%20los%20Ministros%20de%20Medio%20Ambiente%20de%20la%20CELAC.pdf)
- Rojas Aravena, Francisco (2012). VIII Informe del Secretario General de FLACSO. ESCENARIOS GLOBALES INCIERTOS. LOS DESAFÍOS DE LA CELAC. Disponible en: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/12129.pdf>
- Troika CELAC definió 5 áreas de trabajo para 2012 (2012). 10/01/2012. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=6hwSLUpYwFo>

8

Las alternativas actuales de la industrialización en América Latina

José Luis Rodríguez
Asesor del CIEM

La preponderancia que han alcanzado los productos primarios en el comercio exterior de América Latina ha despertado profundos debates en torno al futuro de la región y –especialmente- del de aquéllos países que trabajan más seriamente por un cambio estructural profundo.

En este proceso han incidido un conjunto de factores, entre los que cabe destacar la abundante disponibilidad de recursos mineros y agropecuarios en un grupo de países, a lo que se une el crecimiento de su demanda por parte de otros que atraviesan por una sostenida fase expansiva en sus economías, entre ellos especialmente China⁴⁰.

A esto se suma la elevación de los precios que ha tenido lugar debido a factores naturales como los negativos efectos del cambio climático, la especulación y el uso de los alimentos para fines no alimentarios, como es el caso de los biocombustibles, todo lo cual ha restringido la oferta ante una demanda creciente de productos básicos, disparando los precios.

A pesar de los elevados beneficios financieros que a corto plazo ofrece esta coyuntura para un grupo de países, la reprimarización de la región está teniendo como contrapartida el estancamiento del desarrollo industrial e incluso su retroceso en varios países.

El crecimiento económico mayormente extensivo sobre la base de productos primarios, encuentra serias limitaciones debido a su agotamiento, el deterioro ambiental que provoca su explotación intensiva, el bajo valor agregado de estas producciones, su falta de integración con el resto de la economía⁴¹ y la variabilidad de sus precios, sujetos a factores muy volátiles.

Por otra parte, el proceso de industrialización que se ha dado en la región en los últimos 60 años no ha propiciado un cambio estructural indispensable para hacerlo sostenible.

La industrialización sustitutiva de importaciones propugnada por la CEPAL y Raúl Prebisch (conocida por ISI), no generó cadenas de valor que permitieran una integración económica nacional de mayor eficiencia y productividad. Al contrario, la

⁴⁰ La expansión a largo plazo de la economía china en medio de la crisis, es –sin embargo- un factor de incertidumbre.

⁴¹ En el caso de las producciones agrícolas, la falta de integración está dada por el dominio que ejercen las empresas transnacionales (ETN) en ese sector.

industrialización sustitutiva de importaciones no se vinculó adecuadamente a las transformaciones que ocurrieron en la economía internacional, generando un nuevo nivel de dependencia debido –entre otros factores- al alto nivel de importaciones que esta estrategia conllevó, a la falta de apoyo de los gobiernos y a la ausencia de empresas nacionales comprometidas con este proceso frente a la estrategia implícita en la globalización de las ETN.⁴²

Por otra parte, en los años 90 se abandonó la política para el desarrollo industrial como consecuencia de la aplicación del neoliberalismo, que estableció como metas prioritarias la reducción de la inflación y la estabilización financiera, unido a la privatización de la propiedad pública y a la eliminación casi total de la intervención del Estado en la economía.

Según CEPAL, “Luego de un primer momento, que alcanza hasta mediados de la década de 1990, cuando el auge de las reformas económicas condujo a una casi total exclusión de las políticas industriales de la agenda pública, se dio un resurgimiento del interés por la competitividad entendida como la capacidad de alcanzar una mayor presencia en los mercados internacionales.”(CEPAL, 2012)

No obstante, si bien durante el pasado decenio se hizo evidente el fracaso del neoliberalismo en la región y surgieron gobiernos progresistas que retomaron una política más activa para llevar a cabo los cambios estructurales requeridos y un replanteo de la política industrial como parte de los mismos, esas decisiones aún no se revierten en modificaciones sustanciales del modelo de desarrollo fabril en América Latina y el Caribe.⁴³

Si se examinan las cifras que reflejan el peso del sector industrial en América Latina y el Caribe, el retroceso de la industria es evidente.

En efecto, el peso de las manufacturas en el PIB de la región descendió del 12,7% en 1970-74 al 6,4% en 2002-06, siendo el caso más notable Argentina, que bajó del 43,5 al 27% en ese período, aunque también Brasil luego de alcanzar un 30% en 1990, bajó al 24,8% en 2002-06 (Nadal, 2009).

Aún en los casos en que hubo un ascenso de este coeficiente (México y Centroamérica) el mismo obedeció básicamente al proceso de introducción de la industria maquiladora que no se integra al tejido económico nacional, al constituir un elemento producto de la fragmentación de la actividad transnacional en la búsqueda de mano de obra barata.

El peso de los productos básicos se expresa igualmente en las exportaciones latinoamericanas.⁴⁴ Así, en el promedio regional las exportaciones de manufacturas basadas en recursos naturales, sumadas propiamente a las de recursos naturales,

⁴² Ver Wexell (2013).

⁴³ Ver Domingues (2012).

⁴⁴ Los efectos nocivos de la reprimarización generalmente se ocultan detrás de los altos ingresos obtenidos por algunos países a partir de sus exportaciones de un grupo de materias primas que no se canalizan para diversificar la estructura productiva. Ver Baró (2013).

generaban el 36% del valor exportado en 2010, con un 49% de otras manufacturas y un 15% de servicios (Mulder, 2011).⁴⁵

II

Una alternativa válida frente a este proceso de reprimarización y desindustrialización es el desarrollo de producciones y servicios de alto valor agregado (ALTEC), tomando en cuenta la irrepitibilidad de una estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones.⁴⁶

En ambos casos existen un conjunto de premisas indispensables para ello, ya que esa alternativa se apoya en una fuerza de trabajo altamente calificada y en el desarrollo de la investigación vinculada a la innovación tecnológica (I&D) que permita avanzar en esa dirección.

Un primer obstáculo en este sentido es que la formación de fuerza de trabajo calificada está a su vez correlacionada con el nivel de ingresos de la población.

En América Latina según datos del 2011, solo el 7,38% de los hombres y el 9,13% de las mujeres estaban matriculados en estudios universitarios. Pero esta población cursando educación superior se concentra en aquella que percibe el 60% de los ingresos más altos, ya que aquí la matriculación se eleva al 32,1% de los hombres y el 42,83% de las mujeres. (OECD, 2011).

Por otro lado, debe señalarse que la estructura de la titularización de la fuerza calificada favorece a las ciencias sociales, que superan en alrededor de cinco veces los graduados de ingeniería y medicina, según datos del 2009 (CEPAL, 2010).

También debe tomarse en cuenta el robo de cerebros en la región. Al respecto se ha calculado que 1,2 millones de personas altamente calificadas emigró a EEUU, Canadá y Gran Bretaña entre 1961 y el 2000. Por otra parte, la fuga medida en por ciento de población universitaria emigrada por universitarios del país, arrojó a inicios de la pasada década un 5,8% en Argentina y Colombia; un 6,5% en Ecuador y México; un 11% en Uruguay; un 13% en República Dominicana y hasta un 85% en Guyana y Surinam (Ermólieva, 2011).⁴⁷

A partir de la situación que presenta la formación de capital humano, la generación de ciencia y tecnología en América Latina y el Caribe se ve notablemente limitada.⁴⁸

⁴⁵ Las exportaciones de manufacturas basadas en productos primarios y los productos primarios mismos, alcanzaba el 56% en la región del Caribe. En el otro extremo, por las razones ya apuntadas, México solo computaba el 13%. (Nadal, 2009).

⁴⁶ Se ha señalado como límites para ello los niveles de desarrollo alcanzados por la tecnología y la globalización de la producción. Ambos fenómenos generan hoy economías de escala que harían inviable una estrategia de sustitución de importaciones tal y como fue concebida años atrás en la región. Ver Lage (2013).

⁴⁷ Este fenómeno tiende a hacerse más complejo producto del envejecimiento de la población en los países receptores que –sin embargo– cada vez más aplican políticas selectivas y discriminatorias con los inmigrantes.

⁴⁸ Ver Ricyt (2011).

En este campo las potencialidades latinoamericanas y caribeñas se ciñen a un bajo gasto en I&D con relación al PIB, que era un 0,6%,⁴⁹ muy por debajo del nivel máximo de Israel 4,86% y del promedio mundial de 1,7%. (World Bank, 2008).

Según información del 2009 la región invertía sólo el 2,2% del total mundial en I&D, frente a un 25,5% Asia, un 32,2% la Unión Europea (UE) y un 37,5% EEUU y Canadá. La cantidad de investigadores por millón de habitantes era en América Latina de 443, frente a 1081 el promedio mundial y 5,573 en Japón, 4,663 en Estados Unidos o 1,071 en China. (Andrés, 2012).

Adicionalmente los nuevos proyectos de inversión extranjera directa (IED) asociados a la I&D eran solo un 3,2% en la región frente a un 49% en Asia/Pacífico, un 24% en Europa Occidental y un 16% en América del Norte. (Andrés, 2012)

Los resultados de este reducido desarrollo se expresan en el porcentaje de las publicaciones científicas latinoamericanas dentro del total mundial, con solo un 4,9% en 2007 y en la emisión de patentes con un 0,2% del total. (Andrés, 2012)

De igual forma, existe un alto grado de concentración de los recursos para el avance científico-técnico en América Latina.

En efecto, los gastos en I&D/PIB en 2007 alcanzaron el máximo en Brasil con 1,1% que representan en 70% del total regional; Argentina 0,5%, un 7% del total regional y México con un 0,37% cubriendo el 13% del total regional.⁵⁰(Andrés, 2012 y World Bank, 2008).

Estos países concentran también el 49,1% de los investigadores de Latinoamérica en el caso de Brasil, el 21,2% en México y el 15,8% en Argentina. (Andrés, 2012).

Por último, el peso que se otorga a las inversiones en I&D en América Latina sobre el total de la inversión bruta era para el 2008 un 5,5% en Brasil, un 4,4% en Cuba, un 2,8% en Uruguay, un 2,2% en Argentina y un 1,4% en México, entre los más importantes. (IEPR, 2009).

En el contexto del desarrollo científico-técnico latinoamericano no puede obviarse que en el mismo predominan los intereses de las grandes empresas transnacionales que financian los proyectos y operan a través de sus filiales en la región. Queda un espacio menor que lo ocupan las empresas e instituciones públicas, excepto el caso de Cuba donde predomina el sector estatal.

En general, las inversiones en este sentido se desarrollan asociadas a la optimización de la explotación del sector primario, aunque algunos países como Brasil y Cuba incursionan en sectores de alta tecnología.⁵¹

⁴⁹ El índice mayor de la región lo tenía Brasil con 1,2% en el 2009.

⁵⁰ Cuba registra un 0,49% de gasto en I&D/PIB, pero el gasto total es un porcentaje muy inferior en relación con América Latina.

⁵¹ Para el caso de Brasil ver Cassiolato et. al. (2011). Para el caso de Cuba ver Lage (2012)

Los resultados más visibles del desarrollo alcanzado se aprecian al evaluar la presencia de productos de alta tecnología en las exportaciones latinoamericanas, que alcanzaron un 3,6% del total en 2002 y descendieron al 2,9% en el 2007. (Andrés, 2012).

III

Tomando en cuenta lo expresado hasta aquí, no resulta fácil decidir qué producción o servicio de alta tecnología sería factible desarrollar en la región.

En este caso sería necesario diferenciar la identificación de sectores motrices que pueden asegurar el crecimiento indispensable a corto plazo y los sectores estratégicos que tributan directamente y a largo plazo en las transformaciones estructurales indispensables para lograr un desarrollo sustentable.⁵²

En este segundo grupo una posibilidad que ha mostrado avances notables en los últimos años es el desarrollo de la industria biotecnológica en los casos de Cuba, Brasil y Argentina.⁵³

En esta industria el componente fundamental de inversión es el capital humano, cuya formación –si bien requiere tiempo- tiene un costo que puede ser asimilado mayormente sin grandes erogaciones al compararse con la industria aeroespacial, la electrónica o las telecomunicaciones.⁵⁴

Estas producciones pueden ser destinadas exitosamente a cumplir una función social a lo interno de cada país, mediante los servicios públicos, al tiempo que pueden desarrollar productos de alto valor agregado y competitividad en el mercado mundial.

No obstante, la experiencia de su desarrollo exitoso ha demostrado que solamente eso es posible si existe una voluntad política y recursos del Estado para lograrlo.

Las premisas y objetivos planteados por las grandes transnacionales para invertir en este sector harían muy difícil su desarrollo exitoso.

Un interesante estudio en este sentido muestra que un factor relevante para la IED de las ETN en la región, en comparación con sus países de origen, se encuentra en encontrar un bajo costo de los investigadores, derechos de propiedad intelectual flexibles y acceso libre a los mercados.⁵⁵ Estos objetivos no son compatibles con un desarrollo endógeno apropiado y reproducen la dependencia tecnológica al impedir que se desarrollen en los países latinoamericanos los elementos más significativos en la cadena de valor. En realidad en estos casos ocurre una suerte de “maquila de

⁵² Los sectores estratégicos deben cumplir con un grupo de requisitos, tales como desarrollar el tejido productivo; cumplir un papel importante como difusores de tecnología y generar externalidades tecnológicas; crear ventajas comparativas dinámicas basadas en la innovación y provocar impactos ambientales favorables. Ver García (2013).

⁵³ Ver nota N° 12 para Brasil y Cuba y Díaz (2012) para Argentina.

⁵⁴ Un análisis muy discutible de la posible aplicación del modelo asiático en América Latina para estas producciones puede verse en Amsden (2004).

⁵⁵ Ver CEPAL (2011).

alta tecnología”, fenómeno que en su desarrollo ha llevado al surgimiento de una nueva división internacional del trabajo, donde ocupan un lugar importante los llamados países semi-periféricos.⁵⁶

En cualquier caso el capital a invertir en producciones de alta tecnología, sea en la biotecnología o en otras ramas con otras posibilidades en países de mayor desarrollo como Brasil, no puede sustraerse de la realidad actual en la que son los productos primarios los mayores generadores de recursos financieros a corto plazo.

En tal sentido, un emprendimiento a favor de un cambio estructural que favorezca las industrias y servicios de mayor valor agregado en Latinoamérica y el Caribe tiene necesariamente que ser intermediado por la captación de ingresos por las empresas estatales y el fisco.

Con ello pudiera garantizarse una política que amortigüe los negativos efectos de las producciones primarias, al tiempo que se identifiquen políticas para invertir en la calificación de la fuerza de trabajo y en la adquisición del capital necesario para el desarrollo gradual de las industrias de alta tecnología.

Un papel subordinado tendría necesariamente que diseñarse para las inversiones de las ETN y de empresas privadas nacionales en la ALTEC, en tanto que los rendimientos de capital de esta esfera solamente son factibles a largo plazo.

Al respecto no debe obviarse que –si de la biotecnología se trata- en el mundo existían en el 2010 casi 5 mil empresas en esta rama, que lograron ventas por 120 billones de dólares con unos 180 mil empleados. Sin embargo, una buena parte de las mismas acumularon en el año un total de 4,7 billones de pérdidas para el sector, subrayando así el carácter de inversión a riesgo de esta rama. (Díaz, 2012)

En resumen, una estrategia de cambio estructural que favorezca el desarrollo de las industrias de alta tecnología en América Latina y el Caribe tendría que contar como premisas:

- Una voluntad política para enfrentar un cambio estructural que ocurrirá solo a mediano y largo plazos.
- Una política dirigida a aprovechar racionalmente la explotación de los recursos agrícolas y mineros para asegurar la atenuación de los daños al medioambiente y su recuperación, así como generar un excedente que permita incrementar la tasa de acumulación dirigida a la ALTEC, sin afectar un gradual incremento del consumo de la población más pobre.
- Una participación decisiva del Estado en la implementación y provisión de recursos para inversión en educación, I&D e industrias de alto valor.
- La elevación de los niveles de matriculación terciaria y el cambio de estructura de los graduados de educación superior hacia ciencias básicas e ingeniería fundamentalmente.
- El desarrollo de las capacidades científicas mediante la elevación de las inversiones en I&D con relación al PIB.
- La creación de mecanismos que permitan integrar los esfuerzos de la región coordinadamente a través del ALBA, UNASUR⁵⁷ y CELAC, al tiempo que se

⁵⁶ Ver Domingues (2012).

exploran nuevas vías para el desarrollo de la cooperación Sur-Sur con otros países interesados como China.

El desarrollo de estas premisas no será tarea fácil, pero tampoco es imposible. Frente a ello implementar nuevamente las políticas que reproducen el patrón de dependencia externa de la región conduce inexorablemente a perpetuar su estancamiento.

Bibliografía

- Amsden, Alice H. (2004) "La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia" Revista de la CEPAL N° 82 abril de 2004 en www.cepal.org
- Andrés, Guillermo (2012) "Evolución más reciente de la ciencia y la tecnología a nivel global. Situación de América Latina" CIEM Sesión Científica Interna, julio del 2012.
- Arceo, Enrique (2006) "El fracaso de la reestructuración neoliberal en América Latina. Estrategias de los sectores dominantes y alternativas populares" en Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Eduardo M. Basualdo y Enrique. Arceo CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006.
- Baró Silvio (2013) Comunicación personal, enero 2013.
- Cassiolato, José Eduardo, Graziela Ferrero, Marcia Siqueira and Sara Gonçalves (2011) "The recent evolution of the biotech local innovation system of Minas Gerais: university, local firms and transnational corporations" Bo Göransson and Carl Magnus Palsson (Editors) Biotechnology and Innovation Systems International Development Research Center, Edward Elgar Publishing Inc. Ottawa, 2011.
- CEPAL (2007) "Progreso técnico y cambio estructural en América Latina" LC/W.136 Santiago de Chile, octubre de 2007 en www.cepal.org
- CEPAL (2010) "Espacios iberoamericanos: vínculos entre universidades y empresas para el desarrollo tecnológico" Santiago de Chile, noviembre del 2010 en www.cepal.org

⁵⁷ Se aprecian en Sudamérica importantes avances en el terreno de la cooperación para producciones de alta tecnología. Según reportes de prensa, en la reunión del Consejo de Defensa de la UNASUR, realizada en Lima el 11 de noviembre del 2011, se acordaron 26 acciones en el contexto del plan de acción 2012 para la integración en materia de defensa y la creación de una agencia espacial regional. Argentina quedó encargada de poner en marcha la fabricación de un avión de entrenamiento para la formación de pilotos, en cuyo proceso participarán Ecuador, Venezuela, Perú y Brasil. Cada país fabricará partes que luego serán ensambladas en un lugar a determinar. Brasil, por su parte, quedó al frente del proyecto de avión no tripulado para la vigilancia de fronteras. De igual modo la UNASUR aprobó un importante proyecto estratégico que comienza a desatar los lazos de dependencia con Estados Unidos: la creación de un mega-anillo de fibra óptica que hará que las comunicaciones internas de la región no pasen más por suelo estadounidense. La decisión de la primera reunión de los 12 ministros de Comunicaciones y Tecnologías de la Información reunidos en Brasilia en noviembre del 2011 es más importante aún, desde el punto de vista geopolítico, que los proyectos de infraestructura aprobados por el COSIPLAN (Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento) en la misma ciudad. Ver Zibechi (2011).

- CEPAL (2011) “Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2011” Santiago de Chile, 2011 en www.eclac.cl
- CEPAL (2011) “La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe” en www.eclac.cl
- CEPAL (2012) “Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo” Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL, San Salvador, 27 all 31 de agosto del 2012.
- Díaz, Alberto (2012) “Biotecnología y bioindustrias: un desafío para la Argentina” Voces de Fénix N° 16, julio del 2012 en www.vocesenelfenix.com
- Domínguez, José Mauricio (2012) “Desarrollo, periferia y semiperiferia en la tercera fase de la modernidad global” CLACSO, Buenos Aires, 2012 en www.clacso.org
- Ermólieva, Eleonora (2011) “¿Fuga o intercambio de talentos?” Revista Nueva Sociedad N° 233, Mayo-Junio 2011 en www.nuso.org
- García, Adriano (2013) Comunicación personal.
- Gereffi, Gary (2001) “Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización” IIE UNAM Problemas del Desarrollo Volumen 32, N° 125, Abril-Junio del 2011.
- Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (IEPR) (2009) “Encuesta piloto sobre Ciencia y Tecnología” en www.estadisticas.gobierno.pr
- Lage, Agustín (2012) “Las funciones de la ciencia en el modelo económico cubano” revista TEMAS N° 69, Enero-Marzo del 2012.
- Lage, Agustín (2013) Comunicación personal.
- Minian, Isaac (2008) “Nuevamente sobre la segmentación internacional de la producción” Economíaunam, Volumen 6, N° 17, 2008.
- Mulder, Nunno (2011) “Evaluación de la economía de la región: ¿Se está desindustrializando América Latina?” CEPAL XI Curso Breve de Política Comercial, octubre 11 al 28 del 2011 en www.eclac.org
- Nadal, Alejandro (2009) “La reprimarización de América Latina” Periódico La Jornada, octubre 7 del 2009 en www.jornada.unam.mx
- OECD (2011) “Perspectivas económicas de América Latina 2012” OECD 2011 en www.oecd.ilibrary.org
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) (2012) “Ciencia, Tecnología e innovación para el desarrollo y la cohesión social” Madrid, 2012 en: www.oei.org
- RICYT (2011). “El Estado de la Ciencia. Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericanos/Interamericanos” en: www.ricyt.org
- Wexell, Luciano (2013) “Enseñanzas de la industrialización dependiente” Rebelión, enero 14, 2013 en: www.rebelion.org
- World Bank (2011) “World Development Report 2011” Washington DC, 2011 en: www.worldbank.org
- World Bank (2008) Databank 2008 en: www.data.worldbank.org
- Zibechi, Hugo (2011) “La silenciosa revolución suramericana” en periódico La Jornada, diciembre 2 de 2011 en: www.jornada.unam.mx

9

Algunas consideraciones sobre el APEC y la ASEAN

Lourdes Sánchez Oramas
Investigadora del CIEM

El tema de la integración regional es un proceso que a nivel mundial ha ido ganando no sólo en apremio sino en adeptos, y es que mientras la meca de la integración, la Unión Europea, se debilita ante la crisis global que el propio sistema engendra, los procesos de integración regional se fortalecen, reordenando nexos comerciales y económico financieros.

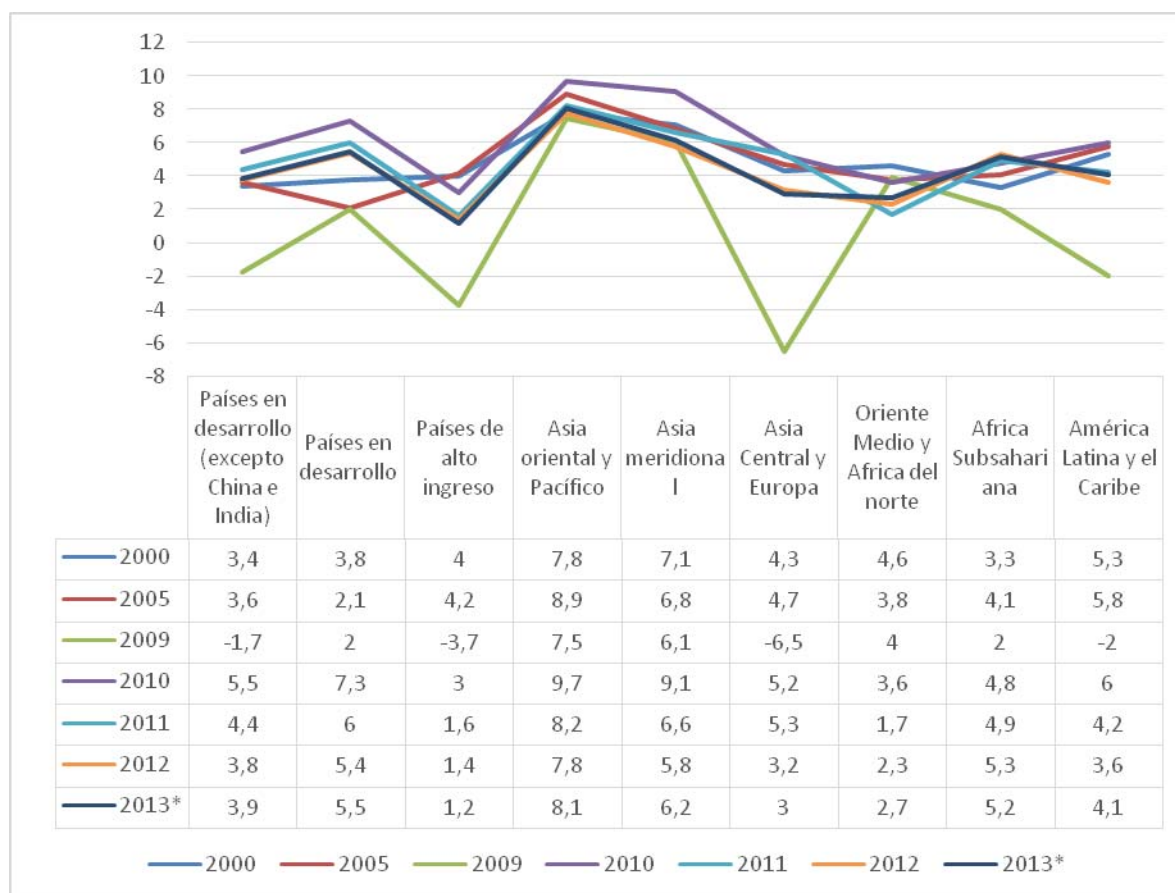
El avance de los bloques de integración económica asiática, no sólo es el resultado de lo que pudiera llamarse "estrategia de fortalecimiento" ante las debilitadas y cada vez más problemáticas economías europea y norteamericana, sino que además, se encuentra a tono con las siempre presentes tendencias contradictorias del sistema capitalista expresadas en los fenómenos de la globalización, los tratados de libre comercio (TLC), y la regionalización.

En Asia sobresalen como polos de integración dos bloques fundamentales, el Foro de Cooperación Económica Asia – Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), y las sociedades de este con Corea del Sur, China y Japón, las cuales se denominan ASEAN+3, así como el foro del Asia Oriental, conocido como el 10+3, que durante los últimos años ha venido ganando ventaja ante los posibles escenarios de continuidad de la crisis.

Mientras que Europa aporta el 16% del PIB global, la región Asia-Pacífico aporta poco más del 30%. Los países miembros de la APEC aportan el 58% del PIB mundial, el 46% del comercio mundial, y contienen cerca del 40% de la población mundial (Morales-Terrero, 2012). Entre los miembros de la APEC figuran las mayores economías del mundo, Estados Unidos, China, Japón, Canadá, Rusia, Corea del Sur y Australia, así como Hong Kong y Singapur, los gigantes financieros mundiales (FMI, 2012).

La región del Asia-Pacífico, ha estado duplicando el crecimiento mundial desde el año 2008 y hasta el pasado 2012, a pesar de encontrarse el mundo en un proceso de desaceleración (BM, 2012).

Gráfico 1: Tendencias y perspectivas del crecimiento del PIB por regiones.



Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por el Banco Mundial, Anuarios Estadísticos Asia-Pacífico y Global Economics Prospects.

Los proyectos de integración económica asiática cobran auge, ante este escenario que pudiese parecer relativamente favorable para la región, y la creación de nuevos tratados de libre comercio no son más que el reflejo de la confianza en la demanda interna regional, que se crece ante las advertencias de diversos organismos internacionales al respecto del aplazamiento de la crisis.

Ante un escenario plagado de las amenazas del proteccionismo comercial, la competencia entre las dos mayores economías del mundo, China y Estados Unidos, para no perder el timón del comercio y la inversión en el área de mayor crecimiento y dinamismo del mundo, constituyen un factor que acelera estos procesos de integración, así como la firma de tratados comerciales bilaterales, y acuerdos comerciales.

Breve panorama de la región Asia-Pacífico

1. Geografía

La región Asia-Pacífico comprende los países de Afganistán, Australia, Bangladesh, Bután, Brunei, Darussalam, Camboya, China, República Popular Democrática de Corea, Islas Fiji, India, Indonesia, Irán, Islas Salomón, Japón, Kazajstán, Kyrgyzstan,

Laos, Malasia, Mongolia, Nepal, Nueva Zelandia, Pakistán, Palau, Papua Nueva Guinea, Filipinas, República de Corea, Rusia, Sri Lanka, Samoa, Tayikistán, Tailandia, Uzbekistán y Vietnam.

Este territorio es el más grande de la Tierra, pues incluyendo las islas del Pacífico, abarca un tercio de la superficie del Planeta; explicándose así la diversidad de formas del relieve y la longitud de muchos de sus ríos. Limita al norte con el océano glacial Ártico, al este con el continente Americano; al sur con el océano Índico, y al oeste de manera convencional por los Urales, el río Ural, el mar Caspio y el Cáucaso.

El relieve de la región varía del centro a la periferia. En cualquier caso, llama la atención su destacada altitud media de 950 metros sobre el nivel del mar, debida a sus montañas y mesetas, así como que contempla también a la zona más baja del planeta, con sus 395 metros bajo el nivel del mar, y se encuentra junto a los desiertos de Judá y del Negev, entre Israel y Jordania (Anderson, 1997).

Los ríos de esta área son en general largos y caudalosos, y fluyen en todas direcciones. Los que desaguan en el Ártico permanecen helados en invierno y causan inundaciones una vez que se deshuelan. Los que desembocan en el Índico son los de menor recorrido, y los que desembocan tanto del continente asiático como de alguna de las islas del pacífico a este mar, son los más largos y aprovechados para la agricultura y la navegación (Anderson, 1997).

2. Recursos Naturales

La enorme extensión del continente asiático y su extraordinaria diversidad, permite que exista una gran variedad de paisajes, climas y recursos naturales, lo cual se refleja en el desarrollo de sus actividades productivas.

En los países de esta región se concentra un porcentaje sumamente importante de la producción mundial de petróleo y pese a la escasez de agua y a la aridez de ciertas regiones, algunos pueblos asiáticos y de las islas del Pacífico han logrado realizar grandes cultivos agrícolas, suficientes para cubrir el consumo interno e inclusive en algunos casos, para destinarlos a la exportación.

Si se realiza un análisis de los cultivos de la región, salta a la vista que en las llanuras se siembra avena, trigo, centeno, girasol y papas. En las estepas del sur se practica la ganadería de ovinos y caprinos; y en las regiones de tundra hay rebaños de renos domesticados. También en estas llanuras se explotan las riquezas del subsuelo, tales como petróleo, manganeso, cromo, molibdeno, carbón, hierro, oro, uranio, níquel y aluminio (Hans, 1999).

Asimismo, en los desiertos centrales⁵⁸, en las pocas tierras que disponen de agua se siembra trigo, mijo y cebada; y con técnicas de riego y cultivo muy modernas, en algunas áreas se produce algodón. En algunas zonas de China y Mongolia los

⁵⁸ Se encuentra en la parte central del continente, y lo componen grandes territorios de China, Mongolia y las Repúblicas de Kazajstán, Turkmenistán y Uzbekistán.

pobladores se dedican al pastoreo de ganado menor, y se explota el petróleo en las Repúblicas de Kazajstán, Turkmenistán y Uzbekistán (Hubert, 2001).

En las llanuras fluviales del este⁵⁹, al norte se siembra trigo, mijo, cebada y frijol de soya.

Al centro y sur se cultiva arroz; se puede destacar también que en los últimos años, China ha desarrollado fuertemente su actividad industrial, además de poseer grandes recursos mineros, entre ellos, el petróleo (Hans, 1999).

En el centro de las "tierras altas"⁶⁰, la actividad agrícola es reducida a las mesetas, pero en las sierras donde corren ríos y hay clima templado se cultiva maíz, trigo y mijo.

En las llanuras fluviales del sur⁶¹ existen grandes zonas petroleras, siendo una de las principales áreas productoras de dátil en el mundo. Los cultivos más importantes son: arroz, trigo, mijo y algodón (Hans, 1999).

En las selvas del trópico del ecuador⁶², se siembra arroz, mijo, trigo, tabaco, frijol de soya y caña de azúcar. Los países Indonesia y Malasia son grandes productores de copra y caucho. En esta región se explotan las riquezas del subsuelo como son: carbón, hierro, cromo, plomo, zinc, níquel, bauxita, titanio y petróleo, así como que se aprovechan también las maderas preciosas de los bosques tropicales (Hans, 1999).

Por otra parte en las áridas llanuras de suroeste⁶³, se cultivan cítricos, dátiles, vides y olivos. Tanto Turquía como Siria siembran trigo; Irán e Irak, algodón. La actividad tradicional de las zonas marcadamente desérticas es el pastoreo de ganado ovino y caprino. Se extrae carbón, hierro, manganeso, cobre, cromo, azufre, potasio y petróleo. Este último es la principal fuente de ingresos económicos. En especial Irán, Irak y Kuwait se distinguen por su producción petrolera (Hubert, 2001).

Como se ha visto, los países de la región Asia-Pacífico, presentan un conjunto de características similares en cuanto a los recursos naturales, sin embargo, la variedad de climas con que cuenta la hacen una región de referencia en fenómenos naturales, pues va desde climas secos y desérticos, hasta regiones de bajísimas temperaturas, aún así, la riqueza de la región es innegable.

El milagro del comercio en la región

Es imposible hablar de la región en cuestión sin que venga a la mente la dinamicidad comercial que posee. Dinamismo acentuado no sólo por el alto grado de presencia de las transnacionales, sino también por la participación en cadenas

⁵⁹ Se encuentra al este de China e Indochina

⁶⁰ Lo conforman Nepal y Bhután, así como una gran región de China y partes fronterizas de India, Pakistán, Afganistán y las Repúblicas de Kirguistán y Tayikistán.

⁶¹ Llanura de Mesopotamia (Irak), norte de la Península del Indostán (Pakistán e India).

⁶² Islas del Archipiélago Malayo, Penínsulas de Malaca e Indochina, Isla de Sri Lanka y sur de la India.

⁶³ Península Arábiga y las mesetas de Irán y Turquía central.

de valor intrarregional que son el corazón mismo del proceso de integración regional.

Primeramente, es necesario tener en cuenta que el mundo se encuentra de cara a una región que sin lugar a dudas se posiciona como la más dinámica del mundo por excelencia, lo cual se puede ver a continuación en la siguiente tabla.

Tabla 1: Comparación entre Asia-Pacífico y el Resto del Mundo⁶⁴

| Indicadores seleccionados | Región de Asia-Pacífico | Resto del Mundo |
|--|--------------------------------|------------------------|
| Incremento promedio anual del PIB Percápita 2000-2012 | \$212,0 | \$31,34 |
| PIB per cápita estimado 2013 | \$12.225 | \$207,12 |
| Tasa de crecimiento promedio del PIB en % (1990-2012) | 6,7 % | -0,09 % |
| Tasa de crecimiento promedio del PIB 2000-2012 en % | 5,4 % | -0,79 % |
| % Desempleo 2000-2012 | 6,5 % | 25,6 % |
| % Inflación 2000-2012 | 7,3 % | 15% |
| Flujos de inversión Proyectos Regionales | \$10.282,1 | \$47.453,7 |
| Deuda Pública como % del PIB | 22,6 % | 30,1 % |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del FMI, WEO y The Asean Outlook (2000-2012).

Al realizarse apenas un análisis preliminar de los resultados expuestos anteriormente, es posible observar que mientras que en el resto del mundo, el incremento anual del PIB es de 31 dólares, en la región asiática, que cuenta con un tercio de la población del planeta, el crecimiento del PIB se encuentra en un rango que va desde los 100 hasta los 215 dólares al año con un error aproximado de un 5%. Por supuesto, en estos indicadores, se clasifica como resto del mundo, a regiones con apreciables tasas de decrecimiento sostenido en sus indicadores macroeconómicos, especialmente el continente africano, sin embargo, aún descartando este decrecimiento en esta región estaría 212 dólares en Asia-Pacífico contra 65 dólares el resto del mundo, en el cual estamos incluyendo aun así a las islas anexas a Estados Unidos, pero que geográficamente pertenecen a Oceanía.

⁶⁴ Se realizó a través de la media ponderada de los indicadores que aparecen en dicha tabla de datos a partir de los últimos doce años comerciales.

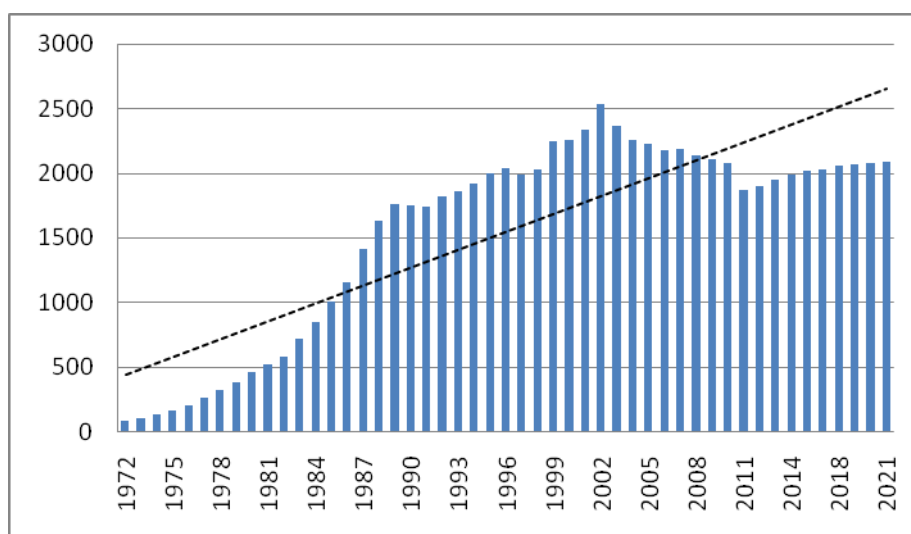
Por tal razón no es de extrañar que mientras que en el resto del mundo el PIB por habitante esté en valores de aproximadamente 217 dólares, en la región en cuestión tal indicador sea mayor a los 12 mil dólares por habitante, si tomamos solamente a la capa media de China.

Igualmente la recesión económica global acompañada de la tendencia a la desaceleración de las principales economías sitúan al mundo en una posición que pudiese ser clasificada como decreciente en un 0,09%, mientras que en Asia, a pesar de la reciente tendencia por parte de China a desacelerar su economía en la búsqueda de un cambio en el modelo de acumulación, ahora orientado hacia el consumo interno, se observa de manera general un crecimiento sostenido de casi un 7% anual desde los 90's hasta el pasado año (FMI, 2012).

Otros interesantes indicadores lo constituye la relativamente baja tasa de desempleo, más aún si se tiene en cuenta el volumen de población que circula en esa región, y las tasas de inflación regional, que dibujan en el escenario mundial una tendencia relativa a la baja.

En el gráfico 2 se muestran los valores del PIB de la región asiática en conjunto con una proyección primaria realizada a la región hasta el años 2021, que ayudarán al lector a tener una idea de cómo ha sido este comportamiento a partir de la década de los 70.

Gráfico 2: PIB regional Asia-Pacífico 1970-2021⁶⁵ en miles de millones (MM).



Fuente: Elaboración propia de la autora basada en datos del FMI, BM, y Observatorio del Pacífico.

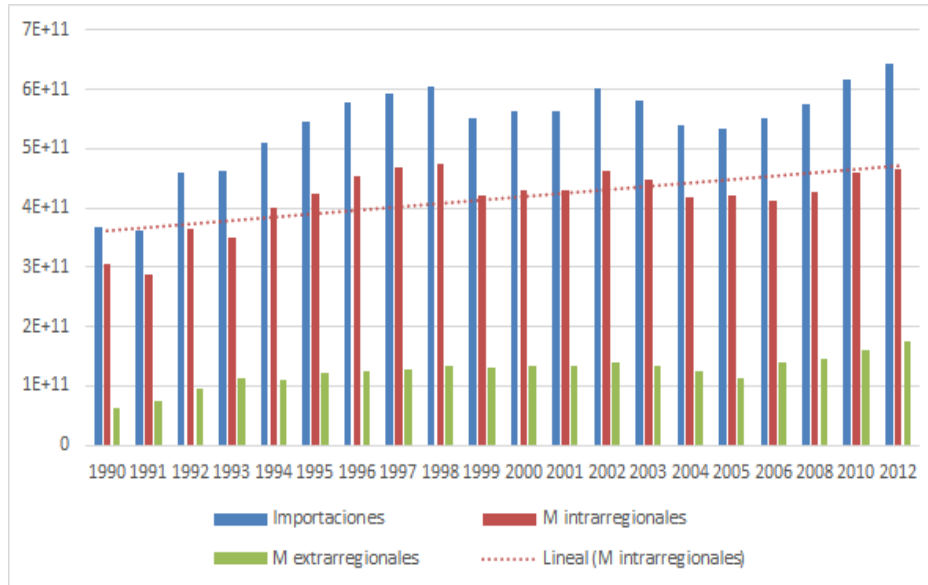
Al observar este gráfico 2 es evidente el paso que ha mantenido la región durante todo el horizonte temporal analizado, y más aún, las expectativas tan optimistas que sobre la misma mantienen los expertos a nivel mundial, aun cuando multitud de

⁶⁵ Los datos referidos del 2013 al 2021 fueron hallados mediante una proyección estadística asumiendo para esto que los indicadores regionales para el cálculo del PIB mantendrían la misma tendencia desarrollada hasta el momento.

noticias intentan crear un clima de desconfianza sobre los inversores; no obstante a todo esto, las perspectivas a largo plazo continúan siendo, de manera general, a la mantención en su dinamismo y crecimiento paulatino.

Un aspecto que merece especial interés es lo referido a las exportaciones, donde como se muestra en la gráfica que sigue más del 70% se desarrolla fuera de las cadenas de valor regionales.

Gráfico 3: Tipología general de exportaciones en la región en MM desde 1990 a 2012 en MM.

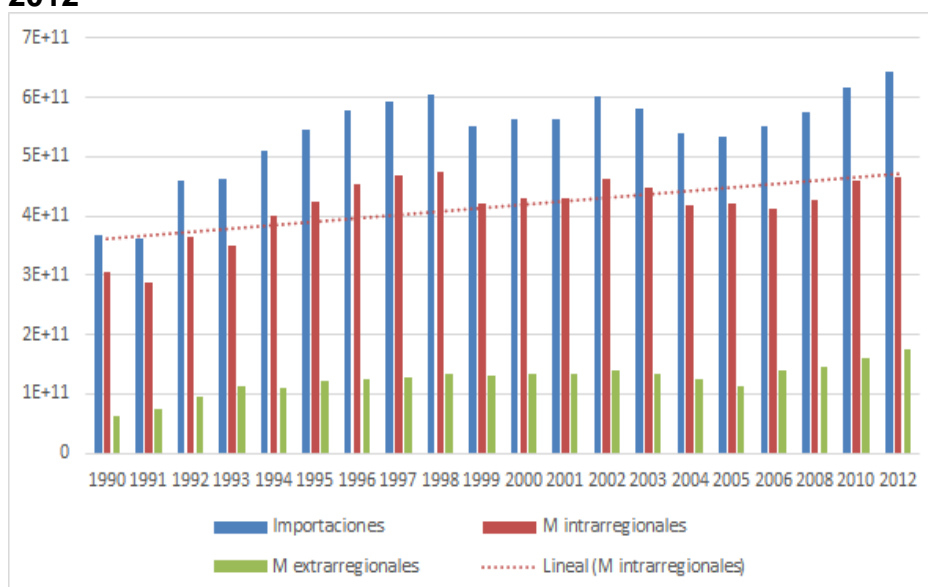


Fuente: Elaboración propia de la autora basada en datos del FMI, BM, y Observatorio del Pacífico.

Algo interesante y que merece ser analizado es que dentro de este volumen de exportaciones de bienes y servicios, que se realizan interregionalmente, se han sustraído las correspondientes al concepto de cadena de valor, o sea, los productos que se envían a otros países que a su vez se especializan en una parte determinada del proceso de la producción o el montaje, en otras palabras, estas exportaciones son solamente de productos terminados, con lo cual se puede observar más claramente la movilidad de este factor comercial. Así, no sólo se puede observar la disposición creciente que han tenido dichas exportaciones desde el mismo inicio de la década de los 90's y hasta el 2012, sino que además se pudiese afirmar que esta disposición continuará su trayectoria al ascenso en las próximas décadas, aunque si bien esto pudiese no ser al mismo ritmo que en el pasado, debido sobre todo al cambio de modelo del gigante asiático.

En el caso de las importaciones regionales, como se observa en el gráfico 3 que se expone a continuación, queda a la mira claramente el significativo incremento de las mismas con respecto a las del pasado siglo.

Gráfico 4: Tipología general de importaciones en la región en MM desde 1990 a 2012



Fuente: Elaboración propia de la autora basada en datos del FMI, BM, y Observatorio del Pacífico.

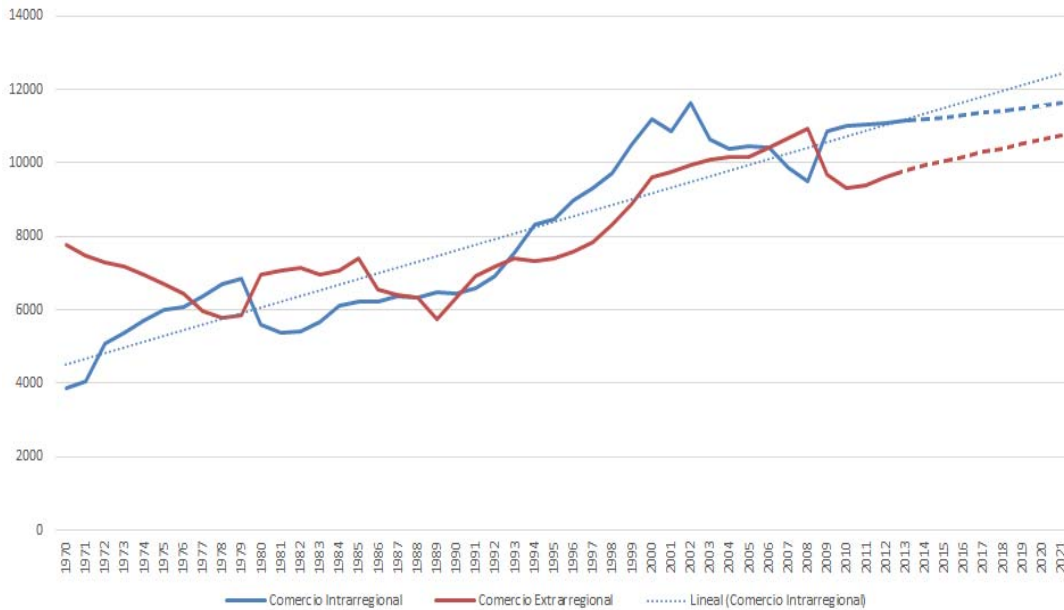
Al observar el gráfico 4, atractivo es sin dudas cómo es significativamente mayor el volumen de importaciones de bienes y servicios⁶⁶ que se mueve dentro de la región. La motivación es evidente, el abaratamiento de los costos logísticos de transportación, lo que sin duda alguna constituye una de las herramientas fundamentales en las que se basa el comercio de esta zona.

Es interesante también ver la trayectoria creciente que ha seguido esta variable, y más aún, cuando se hace un análisis de estos valores a futuro, es indudable que su proyección es al incremento, siempre y cuando se mantengan constantes los niveles de confiabilidad.

Todo esto sin duda alguna nos hace preguntarnos cuál será entonces el comportamiento esperado del comercio, tanto dentro como fuera de la región; lo cual podrá ser observado en la siguiente gráfica.

⁶⁶ En este caso, también quedaron fuera las importaciones referentes a cadenas de valor, con el objetivo de que pudiese ser apreciado mejor el comportamiento de esta variable macroeconómica.

Gráfico 5: Comercio intra y extra regional desde 1970 al 2021 en MM⁶⁷



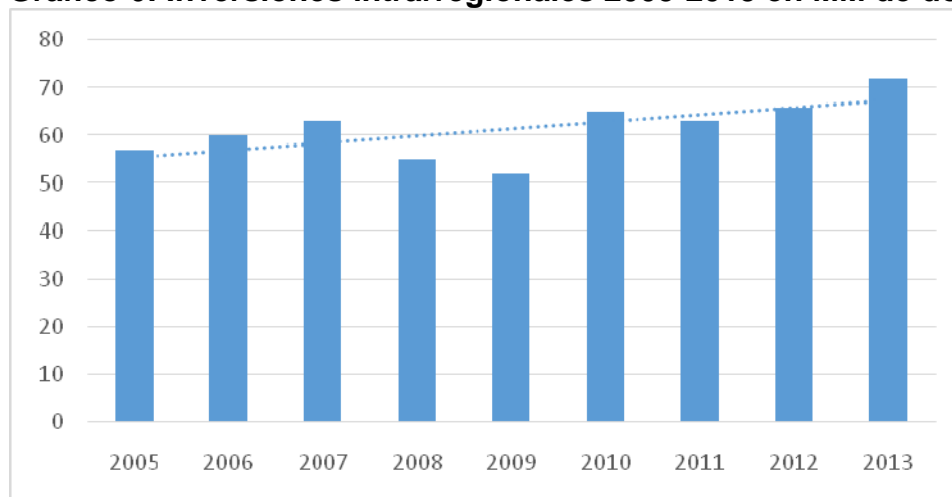
Fuente: Elaboración propia de la autora basada en datos del FMI, BM, y Observatorio del Pacífico.

Como se puede ver en el anterior gráfico, si bien es cierto que durante el período de 2008-2009 tuvo lugar una caída de los volúmenes comerciales en la región producto del apogeo de la crisis global y el temor del contagio, lo que produjo una momentánea inmovilización de los capitales dentro de la zona y posteriormente su fuga hacia el resto del mundo, con el objetivo de la obtención de beneficios sub-face⁶⁸ a nivel mundial, ya para el año 2010 se repuntan dichos valores y se espera continúen ascendiendo de manera general hasta el 2021. Por otra parte, los volúmenes de comercio que se realizan fuera de la región también mantendrán una trayectoria creciente, aunque siempre entre 5 y 9 puntos porcentuales por debajo del intrarregional, con excepción del período 2006-2009, donde se explica su superioridad con respecto al otro debido a la coyuntura económica que trajo consigo luego en 2008 el estallido de la crisis global.

⁶⁷ Los datos referidos del 2013 al 2021 fueron hallados mediante una proyección estadística asumiendo para esto que los indicadores regionales para el cálculo del PIB mantendrían la misma tendencia desarrollada hasta el momento.

⁶⁸ Son los beneficios obtenidos de empresas en quiebra o a punto de declararse en quiebra que son rescatadas por socios o inversores con capital, comprándolas a precios muy por debajo de lo que pudiese haber sido su valor en el mercado.

Gráfico 6: Inversiones intrarregionales 2005-2013 en MM de dólares

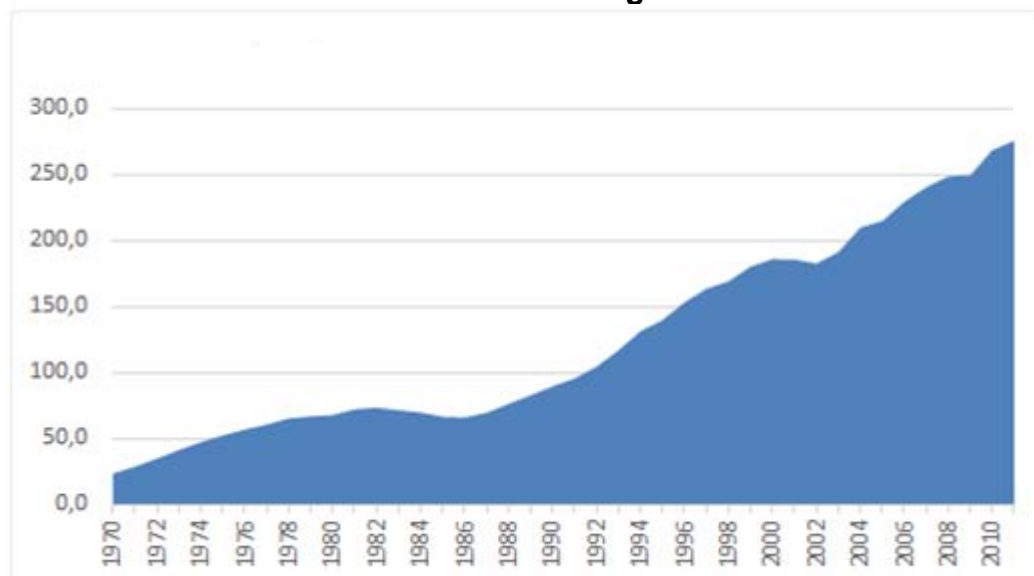


Fuente: Elaboración propia de la autora basada en datos del FMI, BM, y Observatorio del Pacífico.

A partir de lo anterior es evidente que detrás de todo este auge comercial pasado, presente y evidentemente también futuro, se esconde la mano invisible de la transnacionalización del comercio donde la integración comercial (a través de cadenas de valor) intrarregional no es más que el reflejo de tal tendencia mundial.

Esta tendencia ha traído consigo una interconectividad económica excepcional dentro de la región, llegando a niveles que pocos expertos se hubiesen atrevido a avizorar apenas unas décadas antes. Dicha interconectividad, teniendo como base las cadenas de valor, se extiende hoy, como un nicho de globalización regional, dentro de un mundo conectado por este fenómeno, pero que se mueve alentando desigualdades y no aprovechando similitudes.

Gráfico 7: Interconectividad comercial regional 1970-2010⁶⁹



Fuente: Elaboración propia de la autora basada en datos del FMI, BM, y Observatorio del Pacífico

El incremento de la cooperación y la articulación económica en la región

En el marco de la presente fase de globalización, el fin de la Guerra Fría contribuyó al incremento de los vínculos mundiales al favorecer las interacciones en el marco regional e internacional. El paradigma económico neoliberal predominante y su materialización por medio de la economía de mercado nutrió con enorme impulso el proceso de transnacionalización de la economía y el crecimiento de la competencia económica entre los distintos actores del sistema. Asimetrías en las dimensiones de mercado, capacidades tecnológicas, productivas, de gestión y competitividad entre los Estados, junto a una sustantiva reducción de las tensiones político estratégicas al finalizar el conflicto bipolar, contribuyeron a la expansión y al incremento de los procesos de integración de carácter regional. Los países encontraron en la integración una vía apta para mejorar su competitividad y aumentar su capacidad de maniobra y negociación externa.

El mundo internacionalizado de hoy se caracteriza, entonces, por la interacción de naciones-estado, agentes transnacionales, organizaciones internacionales y esquemas para la organización y la cooperación regionales. Independientemente de sus propósitos o de sus grados de coherencia, los acuerdos regionales abarcan grandes y crecientes porciones del globo (Mols, Manfred 2002). El regionalismo ya no es solamente una mecanismo de coordinación de políticas a nivel de gobierno, sino que también es base para el fomento de la cooperación interregional entre diferentes grupos.

⁶⁹ La elaboración de este indicador fue realizado de acuerdo a los valores reportados como exportaciones semi-elaboradas, así como el pago que se le realiza a la fuerza de trabajo intrarregional en dólares. El hecho de que sólo se tomaran en cuenta estos dos indicadores no ha tenido otro fin más que el de facilitar el cálculo de dicho indicador para la autora.

Existe un amplio grado de conciencia en señalar al regionalismo⁷⁰ como uno de los más importantes cambios en la evolución económica de las últimas décadas, sin embargo, para la comprensión precisa de este trabajo es necesario definir también la regionalización económica, que si bien tocan puntos comunes, este último término es utilizado para denominar a los procesos de mayor interdependencia generados a partir de corrientes crecientes de comercio intra-regional, tecnología, inversiones y migraciones, que se generan sin contar con infraestructuras formales de cooperación entre los países⁷¹.

Este tipo de evolución caracteriza el comienzo del proceso de desarrollo del Pacífico asiático, mismo que ha sido promovido por un marco institucional bastante informal.

APEC y ASEAN como esquemas de cooperación regional

Los esfuerzos asiáticos de integración regional datan de finales de la década de los sesenta, cuando se formó la ASEAN y se celebró la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo en el Pacífico (PAFTAD, por sus siglas en inglés) en Tokio⁷². Resulta notable que la PAFTAD, en su carácter de primer esquema amplio de cooperación asiática, tenga un historial tan largo como la ASEAN.

En 1980, surgió de la PAFTAD el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC, por sus siglas en inglés). La estructura tripartita del PECC emuló a la de la PAFTAD e incluyó a funcionarios de gobierno, personalidades del mundo de los negocios y académicos. En el seno del PECC también participaron grupos de trabajo con el fin de tratar asuntos relacionados con la pesca, los problemas ambientales, el intercambio comercial y la inversión, así como la perspectiva económica para la región del Pacífico. A pesar de una confusión inicial entre los países miembros de la ASEAN, el PECC finalmente comenzó a funcionar sin mayores problemas. Es en ese momento, sin embargo, que el entonces primer ministro de Australia, Robert Hawkes, planteó la propuesta de formar el APEC.

Resulta interesante recordar que inicialmente la APEC excluía a Estados Unidos, que exitosamente presionó al primer ministro australiano para obtener su admisión. La intención de Washington era presionar para la promoción del libre comercio entre los países de la Cuenca del Pacífico, al igual que en América del Norte. (Stuart, Mandelson 1999).

Pero la realidad de los intereses norteamericanos era más rica, pues desde esa misma época ya se alzaba la región asiática como un peligro para la acomodada, y

⁷⁰ El cual pudiese definirse como procesos que están vinculados al establecimiento de acuerdos formales de integración y cooperación económica entre varios países, y que están destinados a promover el crecimiento económico mediante la liberalización del comercio, las inversiones y otras medidas.

⁷¹ El modelo que se utiliza con frecuencia para explicar este tipo de evolución en Asia-Pacífico corresponde al denominado "vuelo de los gansos salvajes", elaborado por el economista japonés Akamatsu Kaname a fines de la década de los treinta. Esta concepción se diferencia de otras concepciones similares expuestas por otros economistas, debido a que contempla la especialización del sistema productivo mediante la reubicación de plantas industriales e inversiones, generándose ventajas comparativas.

⁷² La PAFTAD se llevó a cabo con el apoyo del Ministerio Japonés de Relaciones Exteriores y de la Fundación Asia, en Tokio, el mes de enero de 1968.

endeudada economía norteaña, cuyo modelo decadente necesitaba un mercado en expansión al cual controlar desde todas las vías legales posibles; y la oportunidad perfecta era sin dudas la formación de este Consejo de Cooperación Económica en el Pacífico. La admisión de Estados Unidos en el APEC era lo más similar a tener una base militar en pleno centro del Pacífico asiático aprobada por los mismos asiáticos.

Los años 90's fueron de surgimiento y florecimiento de los esquemas de cooperación. Mahathir Mohamad Mathar, primer ministro de Malasia, fue el primero en plantear la idea de un Bloque Económico del Este Asiático (EAEB) en 1990. Su intención era mejorar la cooperación económica entre los miembros de la ASEAN con Japón, Corea del Sur, China, Taiwán, Hong Kong, Vietnam y Myanmar. El EAEB fue inmediatamente rebautizado como Grupo Económico del Este Asiático (EAEG), con el fin de cumplir con los protocolos del Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) () y luchar contra el proteccionismo prevaleciente⁷³. Singapur apoyó la idea con la condición de que el EAEG no contradijera la existencia de la APEC. Tailandia e Indonesia no se opusieron, pero expresaron sus preocupaciones. No obstante las controversias, todos los países participantes acordaron dar seguimiento al desempeño del EAEG como parte de la agenda permanente de las reuniones ministeriales de la ASEAN. Japón fue instado a cooperar con el EAEG y aceptar un papel de líder. Sin embargo, dado que la formación de este grupo había molestado a Estados Unidos, este país presionó a Japón para que no aceptara la invitación (Abe, Shigeyuki 2009).

En junio de 1991, Tailandia propuso la creación del Área de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA, por sus siglas en inglés) en una reunión ministerial con Singapur. La idea era lograr la abolición de todos los aranceles entre los seis países miembros, con miras a formar un bloque económico. Aunque Tailandia se preparaba para formalizar el plan para su presentación en la cumbre económica de la ASEAN, Indonesia propuso un acuerdo sobre aranceles comunes en la región. Ambos esquemas se inspiraban en el EAEG, propuesto por Malasia, y todos los planes respondían al ámbito externo, caracterizado por el Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA, por sus siglas en inglés) y la Unión Europea. Como entidad formal, la ASEAN procedió a instrumentar los acuerdos de aranceles preferenciales, proyectos industriales conjuntos e incluso un esquema de complementación industrial. Los resultados no fueron del todo exitosos, principalmente por los límites en las concesiones otorgadas por los países miembros (Corrido, 2005). Sin embargo, estos últimos lograron fortalecer su posición negociadora de cara al trato con sus socios comerciales más desarrollados.

El AFTA de la ASEAN y su esquema de aranceles comunes comenzaron a discutirse al mismo tiempo que el EAEG se volvió un asunto permanente en la agenda de las reuniones de la ASEAN. De hecho, la Reunión de Ministros de Economía de la ASEAN tuvo lugar al poco tiempo en Malasia, y en ella los participantes acordaron cambiar el nombre de su esquema regional una vez más, con el fin de suavizar la hostilidad que Estados Unidos había manifestado ante la

⁷³ Esta primera propuesta de la EAEB se llevó a cabo sin consultar con otros miembros de la ASEAN. El primer ministro Mahathir mandó, en febrero de 1991, al ministro Datuk Seri Rafidah como enviado especial a la ASEAN, con el fin de explicar la idea y de suavizar los temores sobre el proteccionismo.

idea de formar un bloque económico. Fue así que la EAEG se rebautizó como Conferencia Económica del Este Asiático (EAEC), con la idea de no ser un bloque ni tener la intención de institucionalizarse.

Sin embargo, el presente trabajo sólo se centrará en el APEC y el ASEAN debido a que en sus marcos se concentra el mayor dinamismo comercial de la región, así como la contraposición de los intereses de ambas orillas del Pacífico, aunque formalmente ambos, en cuanto a membresía, puedan contenerse uno dentro de otro.

APEC sobre el papel: la plataforma

El esquema de la APEC es, sin dudas, el mayor en cuanto a cantidad de asociados. No obstante, es el proyecto más informal de integración en la región y la promoción de su institucionalización fue causa de mucha controversia (Marcusson, 2000).

En respuesta al crecimiento del regionalismo económico (de manera notable la Unión Europea y, después el NAFTA), la APEC fue concebida como un foro informal para los funcionarios gubernamentales de los países del área Asia-Pacífico. De hecho, Australia inicialmente omitió a Estados Unidos y Canadá de este foro, cuando presentó por primera vez su plan a principios de 1989. El entonces Secretario de Estado norteamericano reaccionó con enojo ante la exclusión de Washington, porque temía que Japón pudiera dominar la APEC. Por esta razón el gobierno japonés pronto instó a Australia a incluir a Estados Unidos y Canadá. Cuando los ministros de la APEC se reunieron por primera vez en Canberra, en 1989, el grupo contaba ya con 12 miembros: las 6 naciones de la ASEAN (Brunei, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia) y los 6 interlocutores de esta organización en el Pacífico: Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Japón y Corea del Sur (Suárez, 2010)

Así, APEC es, al menos por escrito, una asociación de diferentes economías que buscan fortalecer y desarrollar sus vínculos económico-comerciales y además de ello, fomentar la cooperación para el desarrollo de las economías de la región. Sin embargo, los intereses que se esconden detrás de este esquema de cooperación son bien diferentes.

Aunque como objetivos explícitos del Foro en cuestión, se encuentran (Conde, 2010):

- Sostener el crecimiento de la región para el bien común de sus pueblos.
- Contribuir al crecimiento y desarrollo de la economía mundial.
- Ampliar los beneficios para la economía regional y mundial, que son resultado del aumento de la interdependencia económica.
- Desarrollar y fortalecer el sistema comercial multilateral abierto.
- Reducir las barreras al comercio de bienes, servicios e inversión entre los participantes.

A pesar de su supuesto papel como foro informal, la APEC ofreció la oportunidad a sus miembros de expresar su compromiso con el libre comercio y la colaboración

económica, mediante la idea de un “regionalismo abierto”⁷⁴ como prueba de fuego para formar parte de este selecto club, lo cual conllevó a muchas naciones del Pacífico a sumarse a este foro. Después de objetar la participación de Taiwán y Hong Kong en la APEC, China por fin accedió a que se incorporaran pero en carácter de “economías” y no de países lo que implica que no tengan peso institucional. Las objeciones de Beijing se suavizaron cuando la APEC hizo referencia a Taiwán como el “Taipei chino”. China, Taiwán y Hong Kong ingresaron en 1991. México y Papúa-Nueva Guinea se unieron a la APEC en 1993 y Chile hizo lo propio en 1994. Con la incorporación de Perú, Rusia y Vietnam en 1998 quedó conformado el grupo de 21 miembros que forman la APEC en la actualidad.

En 1994 (reunión de APEC en Bogor, Indonesia), los líderes asiáticos finalmente aceptaron, no sin resistencia, el objetivo de Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Singapur y otros países miembros de liberalizar el comercio en el 2010 para las economías desarrolladas y para el año 2020 para los países subdesarrollados. Si bien en 1995 durante la Reunión de Osaka, se establece una agenda de acción para alcanzar ese objetivo por la vía de reducciones arancelarias voluntarias y coordinadas de los distintos miembros, en los años siguientes ese proceso no alcanzó el ímpetu esperado.

Las causas de tal problema eran las siguientes. Primeramente Estados Unidos había forzado a los países asiáticos a avanzar hacia una mayor institucionalización de estos procesos, a pesar de que la mayoría de ellos deseaban mantenerlos en un plano más informal, y por otro lado, el mismo Estados Unidos había modificado la prioridad de los objetivos: los asiáticos establecían la cooperación como elemento más relevante, mientras que Estados Unidos favorecía la institucionalización de la liberalización económica, lo cual no era más que algo consistente con su trayectoria como miembro del foro desde su mismo surgimiento. En ese contexto, los países subdesarrollados del grupo asiático se mostraron renuentes a liberalizar sectores

⁷⁴ El principio básico de funcionamiento de APEC, a los fines de lograr reducir las barreras al comercio es el regionalismo abierto. La literatura considera que el regionalismo abierto es un concepto que trata de solventar las diferencias entre quienes defienden la liberación multilateral del comercio en una forma “Gatt consistent manner” y quienes apoyan la necesidad de construir bloques económicos de integración, dada la lentitud con que avanzan las negociaciones para un comercio mundial más libre. Dependiendo de los autores existen varias definiciones del concepto de regionalismo abierto, los cuales incluyen los siguientes elementos: a) facilidades para que cualquier país dispuesto a aceptar las reglas del acuerdo pueda incorporarse al mismo; b) tratamiento incondicional para todos los miembros según lo establecido en la cláusula de nación más favorecida (NMF), además no deben crearse nuevas preferencias o discriminaciones para terceros países; c) aplicar condicionalmente la cláusula de NMF a aquellos países no miembros que estén dispuestos a seguir las mismas condiciones del bloque de integración; d) reducir las barreras comerciales frente a terceros mientras que se fortalece la integración intrabloque; y e) ignorar las barreras tradicionales al comercio y trabajar para facilitar el comercio intrabloque, eliminando las barreras no arancelarias, armonizando las normas aduaneras y de standards para productos, estimulando un ambiente de mayor competencia y desregulación en las economías de los países socios. Desde una visión latinoamericana, La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), define al regionalismo abierto, como un proceso cuyos dos principales objetivos son: a) Promover políticas que fortalezcan la integración, pero que a su vez, sean compatibles y/o complementarias con políticas que fortalezcan la competitividad internacional; b) Promover el surgimiento de bloques de comercio más constructivos, transparentes y promotores del libre comercio (building blocks). Esto significa que los acuerdos de integración deberían tender a la eliminación de barreras aplicadas al comercio de la mayoría de los bienes y servicios entre los países miembros de los bloques.

políticamente sensibles en el marco interno, ante el fuerte impacto de la crisis de 1997-1998 (Maykar, 2009).

De igual manera, la incorporación por parte de la superpotencia en las agendas de la APEC de temas políticamente muy sensibles (por ejemplo, la democracia, los derechos civiles y políticos) contribuyó a erosionar la voluntad de cumplimiento de los compromisos asumidos, si bien se mantuvieron, al menos, formalmente, los objetivos y cronogramas fijados. Otro factor político de gran peso surgió como consecuencia del ataque terrorista al World Trade Center de Nueva York. El fuerte énfasis puesto por la superpotencia en la coordinación de la política antiterrorista generó difíciles situaciones políticas en Asia-Pacífico, donde distintos países tienen el grueso de su población o importantes minorías de religión islámica (Maykar, 2009).

Sin embargo, es importante señalar que los 21 miembros con los que cuenta la APEC hasta el pasado 2012 suman aproximadamente el 40,5% de la población mundial, el 56,2% del PBI mundial y cerca del 45,7% del comercio mundial (WEO, 2013). A pesar de todo esto, no es más que una plataforma de lanzamiento de Estados Unidos sobre Asia, pues a 23 años de su concepción como foro, han prevalecido sus intereses sobre los del resto de los miembros, posicionándose el gigante norteamericano como el gran ganador de esta asociación con estos países.

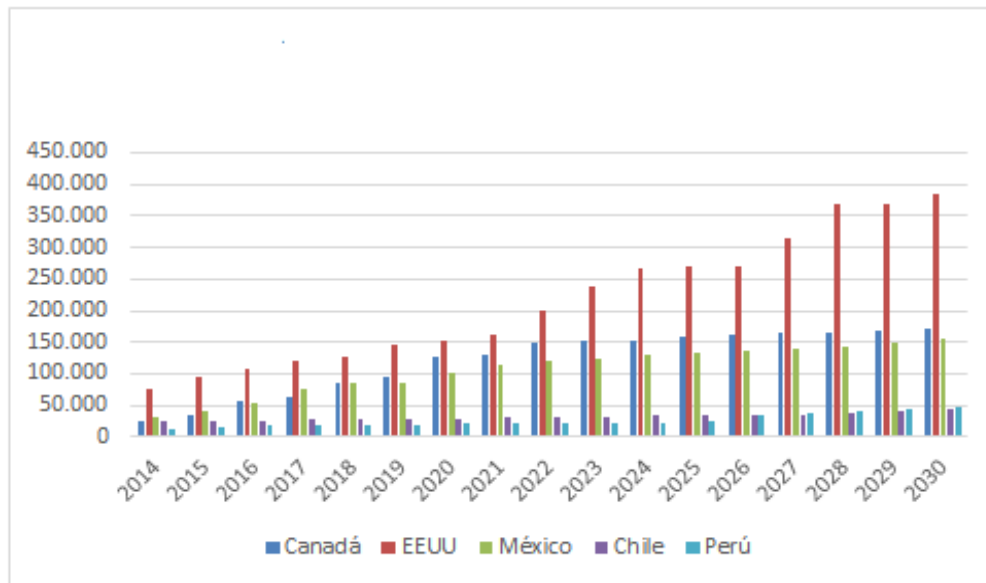
Aún así esta misma situación, ha hecho que el imperio económico norteamericano haya tenido que mutar, hacia otras formas que garanticen su supremacía en la región, más aún cuando ve que se le escapan de las manos las economías del sudeste asiático. Por esta situación surge el, Trans Pacific Partnership Agreement (TPP, por sus siglas en inglés) como elemento de dinamización del APEC, tras el estrepitoso fracaso de la ronda de Doha, el que persigue dentro de su apretada agenda cuatro elementos fundamentales:

- Eliminar aranceles a más de 11 mil productos
- Eliminar el 98% de las regulaciones comerciales
- Facilitar tránsito de bienes y servicios en la región, y
- Potenciar el comercio

Aunque realmente no es más que otro de los acostumbrados "caballos de Troya" de los Estados Unidos, quienes más que cualquier otro país del mundo, necesitan a Asia como mercado para sus exportaciones, que son su receta para la salida de la crisis en la que se hallan envueltos.

Es evidente que los principales beneficiados por el logro de este TPP en América sería la economía de Estados Unidos. Tal evidencia queda expuesta en el siguiente gráfico, en el cual se comparan las ganancias de este tratado por concepto de reducción de aranceles, con las del resto de los países de América Latina que constituyen la APEC.

Gráfico 8: Ganancias por reducción de aranceles comerciales 2014-2030 en MM en base a precios corrientes⁷⁵.



Fuente: Elaboración propia de la autora basada en datos del FMI, BM, y Observatorio del Pacífico

ASEAN sobre el papel: de la región y para la región.

La ASEAN fue creada en 1967 como asociación para la cooperación regional, con la firma de la Declaración de Bangkok por Indonesia, Filipinas, Malasia, Singapur y Tailandia. En 1984 se asoció Brunei Darussalam; luego de su independencia Vietnam, en julio de 1995 y en 1997 Myanmar y Laos, y posteriormente Camboya en 1999.

Una ASEAN de mayores dimensiones da a la agrupación una mayor fuerza geopolítica y un mayor poder de negociación internacional. La región ASEAN tiene una población de 584 millones de habitantes aproximadamente, un área total de 4,5 millones de kilómetros cuadrados, un PIB combinado de más de 1.100 miles de millones de dólares y un comercio total de más de 1.400 miles de millones de dólares (WEO 2012).

Creada en épocas de grandes turbulencias en la región del Pacífico, ASEAN se generó como respuesta de estrategia defensiva frente a enemigos comunes. En la década del 60, la prosperidad económica fue considerada como elemento indispensable para la conservación de la paz y la estabilidad regionales, y en ese sentido fue enunciada como objetivo de la Asociación, pero salvo medidas muy laxas de cooperación, no se propusieron programas de integración económica (Suárez, 2010). Fueron las afinidades políticas defensivas y el reconocimiento de la necesidad de promover el desarrollo económico en cada uno de los países miembros lo que comenzó a generar áreas de acuerdo dentro de sus manifiestas

⁷⁵ La elaboración de este indicador fue realizado en base a los precios corrientes reportados en el año 2012, y a la suposición de que se mantengan a niveles similares la tasa de crecimiento anual de las exportaciones.

disimilitudes sociales y de nivel económico. En esa primera etapa, la promoción económica quedó mayormente librada a planes nacionales de desarrollo; en cambio, en forma colectiva se puso énfasis en la tarea de encontrar mecanismos de solución pacífica de las controversias regionales, para evitar que las considerables diferencias políticas y geopolíticas derivaran en conflictos desestabilizadores (Miller, 2009).

La Declaración de Bangkok⁷⁶ define los objetivos de la ASEAN principalmente como:

- Promover el desarrollo económico, cultural y social de la región a través de programas de cooperación,
- Proteger la estabilidad política y económica regional frente a la rivalidad de las grandes potencias, y
- Establecer un foro para la solución de conflictos intra-regionales.

Pero debido a distintos factores internacionales y regionales, el proceso no generó progresos evidentes en su primera década de funcionamiento. La coyuntura regional registró un cambio estratégico después del fin de la guerra de Vietnam en 1975. Recién allí se completaron las relaciones diplomáticas entre Vietnam y los demás países de la región y la asociación realizó su primera Reunión Cumbre (Miller, 2009).

La Declaración de Concordia firmada en Bali en ocasión de la 1ra Cumbre de ASEAN, el 24 de febrero 1976, dio un nuevo impulso a la organización con significativos avances en distintos aspectos en los años posteriores. Allí se declara que las partes firmantes de dicho tratado deberían guiarse por los siguientes principios fundamentales (Bashur, F 2009):

- Respeto mutuo por la independencia, soberanía, igualdad, integridad territorial y la identidad nacional de todas las naciones.
- El derecho de cada uno de los Estados de liderar y decidir sobre su propia existencia nacional, libre de interferencias externas, subversión y coerción.
- No interferencia en los asuntos internos de los Estados miembros.
- Resolución de disputas y diferencias por medios pacíficos.
- Renunciamiento a la amenaza y/o uso de la fuerza.
- Cooperación efectiva entre los Estados firmantes.

A partir de la distensión generada por el fin de la Guerra Fría y el fuerte avance de la globalización y la regionalización, ASEAN se planteó, como forma principal de subsistencia, intensificar su vertiente de cooperación económica, con la propuesta de liberalizar el comercio intra-regional. La IV Reunión Cumbre de la ASEAN celebrada en enero de 1992 marcó el comienzo de una nueva etapa en el proceso: se decidió el establecimiento de una Zona de Libre Comercio (también conocida

⁷⁶ Tomado de Le Monde Economic, 2007.

como Asean Free Trade Area o AFTA, por sus siglas en inglés) con un sistema de Arancel Preferencial Común Efectivo (en inglés CEPT, Common Effective Preferential Tariff) como principal instrumento liberalizador⁷⁷ (Miller, 2009).

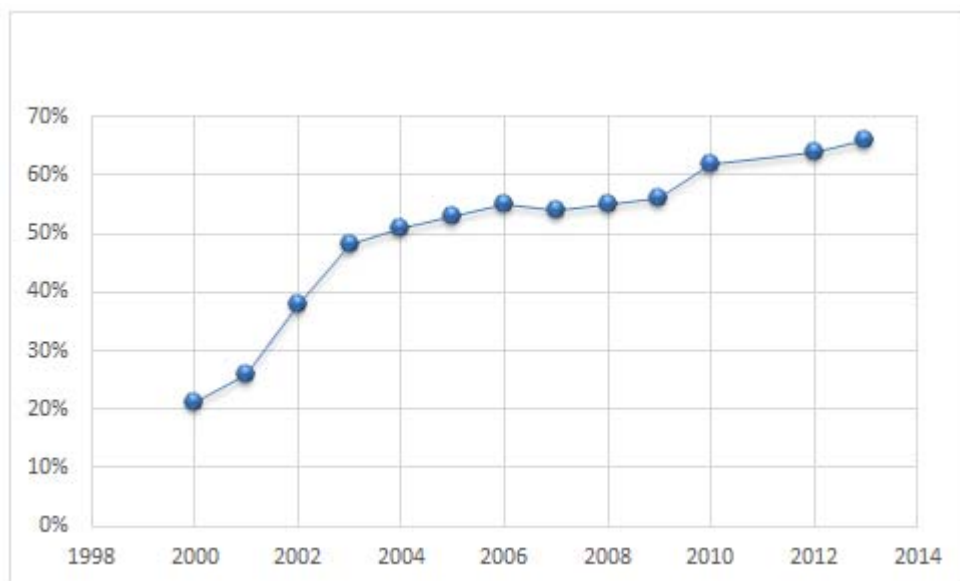
Mientras tanto, en forma simultánea a la intensificación de las relaciones de cooperación económica, y como una consecuencia natural de su capacidad política de análisis y de negociación, las circunstancias han llevado a ASEAN a ocupar en forma creciente parte del vacío generado por la disminución de las tensiones políticas en la cuenca del Pacífico. Por eso, a pesar de la diversidad objetiva que existe entre los distintos países miembros de ASEAN, su afinidad en temas de política exterior y su decisión de liderazgo los ha convertido en referentes de consulta necesaria a todo proyecto de intensificación de relaciones con los países de esa región.

Es importante destacar que el proceso de liberalización comercial en la región se aceleró respondiendo a la coyuntura en que se desenvolvía, en este caso, debido a la creciente competencia que las economías del ASEAN enfrentaban por parte de China, Vietnam y la India, como países receptores de inversiones en similar rango de desarrollo de infraestructura y capacidad técnica de procesamiento. Esta situación llevó al ASEAN a incorporar a Vietnam a su bloque y a acelerar el proceso de apertura de fronteras para crear un área económica que ofrece el atractivo de un gran mercado interno, con un rápido crecimiento de la demanda, pero sobre todo como área eficiente y coordinada en el tratamiento de las inversiones externas.

Actualmente, en virtud de la creación de la Zona de Libre Comercio de ASEAN, los impuestos y aranceles entre estos países se han visto reducidos considerablemente, constituyendo este hecho en el marco del ASEAN-AFTA la base para lograr el establecimiento de una Comunidad Económica en la ASEAN (ASEAN Economic Community o AEC, en inglés), además de una significativa interconexión económica dentro de la región.

⁷⁷ En la Conferencia de Singapur de enero de 1992, el Comité de Ministros de Relaciones Exteriores de la ASEAN decidió la creación de una zona de libre comercio regional (AFTA) que entraría en vigencia plena en el año 2008. El plazo se acortó en 1994, cuando se decidió acelerar el proceso, proponiendo perfeccionar la ZLC en 10 años, es decir, en el 2003. A partir del 1 de enero de 1994 se puso en vigencia una tarifa común preferencial, la CEPT, que incluye bienes de capital, productos manufacturados y productos agrícolas procesados. En 1998, como respuesta a la crisis financiera que afectó a la mayoría de estas economías, los países de la ASEAN adelantaron todavía más la fecha límite para la mayoría de productos a principios de 2002. A Vietnam, un miembro nuevo, se le dio plazo hasta el año 2006, y los futuros 3 nuevos miembros (Birmania, Camboya y Laos), tendrán un plazo de 10 años a partir de enero de 1998 para alcanzar esa meta. También se decidió que los aranceles sobre el comercio dentro de la ASEAN se eliminarían por completo para 2010, nuevamente con un ligero retraso para los cuatro nuevos miembros. Estos acuerdos para 2011 ya estaban en vigencia y el ASEAN se constituye hoy en día como una megazona de libre comercio.

Gráfico 9: Interconexión económica⁷⁸ entre los países del ASEAN en % 1998-2014.



Fuente: Elaboración propia de la autora en base a datos del BM, WEO y FMI

La ampliación del ASEAN

En este marco, el deseo de aumentar su competitividad externa al reducir los costos de transacción entre economías ya profundamente vinculadas de facto, y un amplio reconocimiento a la importancia de armonizar los estándares y las regulaciones relativas al comercio, junto a la creciente concentración de éste entre los miembros asiáticos, en particular en Asia del noreste, contribuyeron a modificar la evaluación de los países de Asia-Pacífico respecto de los costos y beneficios de incorporarse a acuerdos preferenciales de comercio (Sarmientos, 2010).

Otro factor de gran importancia que influyó en el cambio de posición respecto de los TLCs en Asia-Pacífico está estrechamente vinculado al enorme crecimiento económico y político de China. En particular, a su creciente papel como mercado para las exportaciones de los países de la región, al igual que el carácter que adquiere de impulsor de una reestructuración industrial regional e inquietante competidor en las exportaciones a terceros países. Con excepción del acuerdo de AFTA en 1992, las propuestas y negociaciones de TLCs en Asia-Pacífico se expanden rápidamente a partir del año 1998 (Miller, 2009).

La reestructuración productiva que se desarrolla en Asia-Pacífico tiene su correlato en la progresiva afirmación de nuevas visiones políticas. Estas afirman el papel positivo que puede desempeñar para la inserción internacional y el desarrollo de los países de Asia-Pacífico, la cooperación regional y la puesta en marcha de un amplio espectro de mecanismos de integración como instrumentos adecuados para su avance (Díaz, 2010).

⁷⁸ En este caso se toman para calcularlo los valores en dólares correspondientes a la cadena de valor regional, y la cantidad de fuerza de trabajo pagada en dólares.

En ese contexto, la ASEAN primero y los países de Asia del nordeste (China, Japón y Corea) durante los últimos años, cumplieron un papel relevante al actuar como impulsores y orientadores de esos nuevos procesos que tendrán un amplio impacto. Los elementos políticos y económicos presentados conducen a una drástica modificación de las posiciones sostenidas por los países de la región asiática respecto de cómo llevar adelante los procesos de integración. Hasta finales de los años noventa muchos factores tuvieron fuerza suficiente como para obstaculizar este cambio, reducir el ímpetu y la dimensión de la cooperación intra-asiática (Díaz, 2010).

La presencia de importantes remanentes de conflictos históricos en los imaginarios colectivos de la región; las visiones ideológicas y la praxis que los separaron hasta pocos años atrás, en función de modelos económicos y sociales distintos; las diferencias en los sistemas políticos y económicos, en los niveles de desarrollo y en los grados y las formas de vinculación con potencias externas al área (por ejemplo, Estados Unidos), entre otros factores, pueden citarse como elementos que conspiraron contra el progreso de la integración regional (Moneta, 2010).

No sorprende que del ASEAN se hayan desprendido varios apéndices, los cuales, se asocian a esta, o se mantengan de observadores en dependencia de los intereses que se persigan en el contexto internacional; así mismo, se tiene el ASEAN+1, que no es otro más que el ASEAN+ China, el ASEAN +3, surgido en 2001 el cual contempla a China, y se le suman Corea del Sur, y Japón; y por supuesto, el ASEAN+ 6, donde se le suman a los anteriores los grandes olvidados de Australia, la India, y Nueva Zelanda.

El proceso del ASEAN + 3⁷⁹ fue institucionalizado en 1999, cuando los líderes emitieron una declaración conjunta sobre cooperación en Asia Oriental en la 3ra. Cumbre de ASEAN + 3 en Manila, Filipinas. Los dirigentes expresaron una mayor determinación y confianza en un fortalecimiento y la profundización de la cooperación a distintos niveles y en diversas esferas, sobre todo en la vida económica y social, política y otros campos en Asia Oriental (Bashur, 2009). Desde entonces, una serie de documentos clave se han adoptado para fijar el rumbo de la ASEAN + 3. La integración económica del Sudeste Asiático y de la región del Asia Oriental puede considerarse un hecho real. Este proceso ha dejado de ser un tema de estrategia para convertirse en una tendencia económica, cuyos espacios de acción ya poseían una velocidad propia mucho antes de que se iniciaran las negociaciones relacionadas con la ASEAN + 3 (Anderson, 2010).

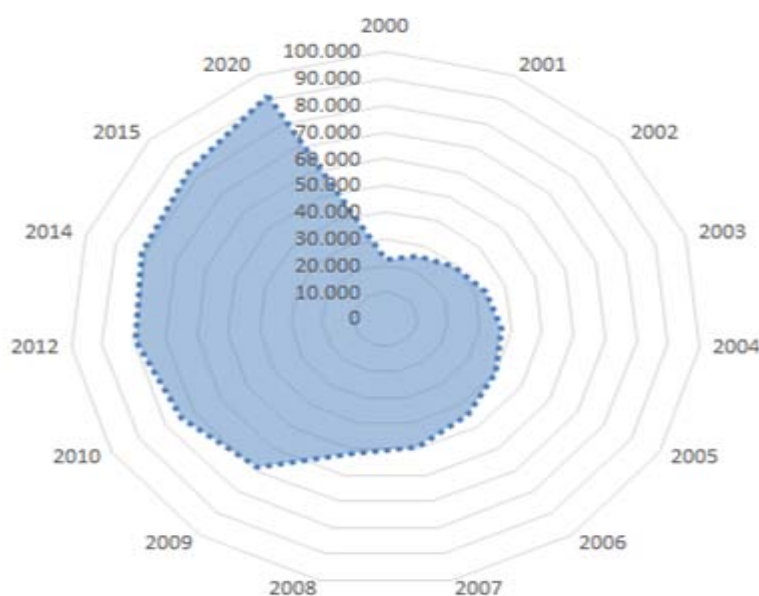
Por su parte, el ASEAN+ 6, aboga por el incremento de los nexos financieros, la creación de una economía de patrones sostenibles, así como la asunción de actitudes proactivas a partir de la creación de alternativas pre-crisis.

Es a partir de esta necesidad cada vez más latente expuesta por los miembros de

⁷⁹ Reúne a más de 2 mil millones de habitantes, y un PIB de más de 10 mil millones de dólares, y tiene como finalidad fundamental el establecimiento de acuerdos bilaterales entre cada una de las naciones y el ASEAN

este foro, que nace la Iniciativa Chiang Mai⁸⁰, como una respuesta a las crisis del modelo defendido por el FMI y el BM, y que no era más que la respuesta cuasi-revolucionaria de una Asia hostigada por los desbalances de la economía mundial, y que decidió probar suerte creando su propio fondo pre-crisis. Lo interesante de esta iniciativa es que su método operativo se basa en un sistema de canjes de swaps a partir de acuerdos bilaterales a los que se arriben por parte de los integrantes del foro; sistema que pudiese parecer objetable por los especialistas en derivados a nivel mundial, pero que sin embargo ha demostrado desde hace más de 10 años su factibilidad en el tan complejo escenario internacional. A pesar de que los depósitos, reglamentados por el FMI, no pudiesen exceder al 10% de las tasas de depósitos internacionales, sin embargo, en los últimos años se ha logrado incrementar tal gravamen hasta el 20%.

Gráfico 10: Evolución de los depósitos en la iniciativa Chiang Mai en MM durante 2000-2020⁸¹



Fuente: Elaboración propia de la autora a partir de datos del WEO 2012.

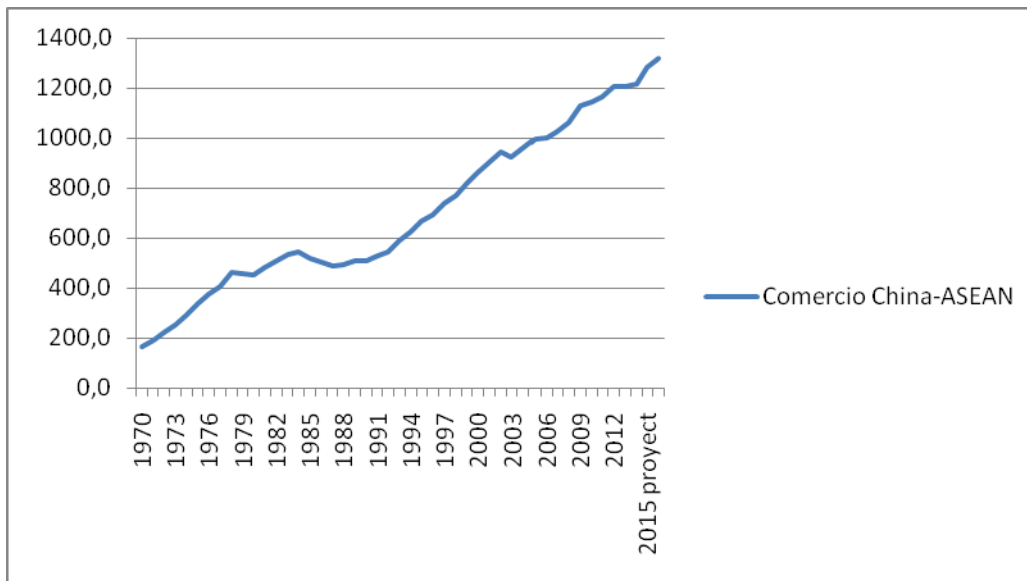
Relaciones económicas ASEAN – China

Las estrechas relaciones económicas entre la ASEAN y China contienen el aumento en los intercambios comerciales verificados en la década del noventa. En el 2000, el total del comercio ASEAN-China alcanzó los 39.500 millones de dólares, cifra que se elevaría a 64.000 millones en el 2001 y hasta los increíbles 189.000 en 2012 (WEO, 2012).

⁸⁰ Alcanza su nombre por la ciudad tailandesa en la que fue concebida a la luz de la 11na. Cumbre del ASEAN en 1999.

⁸¹ La proyección realiza hasta el 2020 se realiza suponiendo iguales tasas de crecimiento anual de los depósitos.

Gráfico 11: Comercio China- ASEAN 1990-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del WEO 2012.

Atenta a los cambios de posición que presentaron Japón y Corea al agregar la dimensión bilateral y regional a su estrategia de buscar acuerdos de alcance global vía la OMC, China también comienza a actuar en ese campo. Percibe a los TLCs como una vía para desarrollar relaciones cooperativas con los países de su entorno, con mutuo beneficio. De esa manera, contribuye a diluir las preocupaciones de esos países ante su creciente gravitación política, estratégica y económica. A la vez, fortalece su posición y la de la región en el marco mundial e incrementa la capacidad de maniobra individual y conjunta ante Estados Unidos y los restantes actores.

Así, en el contexto de una reunión China-ASEAN que se realizó en noviembre de 2000, el entonces premier chino Zhu Rongji propone, causando sorpresa general, la creación de un grupo de expertos que analice, entre otros temas, la posibilidad de establecer un TLC como parte de un “Acuerdo Marco de Cooperación Económica Integral” entre ASEAN y China. En oportunidad de celebrarse la VIII Reunión ASEAN - China (Phnom Penh, 4 de noviembre del 2002) ambas partes firmaron el “Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-Operation between the Association of South East Asian Nations and the People’s Republic of China” (Acuerdo Marco de Cooperación Económica entre la ASEAN y China) que proporcionaba la base para el establecimiento de un Área de Libre Comercio a “dos velocidades”⁸²:

- 1ra velocidad: En el 2010 entre China y los miembros “fundadores” de la ASEAN (Malasia, Tailandia, Indonesia, Filipinas, Singapur y Brunei).
- 2da velocidad: Deberá extenderse hacia la totalidad de las economías de la ASEAN en el 2015 (Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam).

⁸² Informe al Hur Bhajafir al Kadar israelí de 2002.

El acuerdo entró en vigor el 1 de julio de 2003 y prevé mecanismos para la "solución de disputas" comerciales. El propósito del CNCA⁸³ era conducir las negociaciones del Acuerdo sobre Cooperación Económica que tenían que concluir antes del 30 de junio 2004. El proceso de liberalización sobre el comercio de bienes estipula la finalización del proceso antes de diciembre de 2003, en tanto para los servicios e inversión, las negociaciones concluirían antes del 2010. Una vez establecida el ALC, daría lugar a un "mercado" formado por 1.900 millones consumidores y cuyo PBI total alcanza aproximadamente 6 billones de dólares (WEO, 2012 y Brafda, 2012). Sin embargo a apenas 3 años de su constitución ya alcanzaba la cifra récord de 2.200 millones de consumidores.

Desde el punto de vista de ASEAN, su participación en un acuerdo con China ubicó a este grupo de países en el centro de la escena regional. Por ello, ASEAN no dudó en aceptar esta oferta, pese a que existen importantes asimetrías entre ambas partes.

Además existe la iniciativa de crear una Comunidad Económica de ASEAN para el año 2020, la cual se caracterizará por un solo mercado y una única base productiva; el libre flujo de mercancías, servicios, inversión y mano de obra; y mayores flujos de capital. Sin embargo, dicha iniciativa no será estudiada en profundidad en esta ocasión, ya que abriría aún más nuestro campo de análisis, lo que se encuentra fuera de nuestros objetivos.

La crisis económica y su impacto en los procesos de integración regional asiáticos

La crisis financiera que estalló en Estados Unidos en 2007 y que se propagó al resto de las economías desarrolladas subdesarrolladas a lo largo de 2008 y 2009, ha dado lugar a una proliferación de análisis sobre sus causas, desde las más próximas hasta las últimas, sus características y sobre las respuestas necesarias en materia de política económica.

Por nuestra parte, en este artículo solo realizaremos un análisis preliminar de las causas que llevaron al mundo al borde del colapso financiero y económico a lo largo de los últimos seis años, y se tratarán de abordar las respuestas que han dado los dos bloques asiáticos que se han tratado en el presente artículo.

Primeramente en lo relacionado con la crisis, se repiten las comparaciones con otras crisis anteriores. Una de las más frecuentes es la comparación con la crisis de 1929 que estalló también en Estados Unidos. Por otra parte, también crece el consenso respecto de las causas más profundas de la crisis, pues queda claro que el agotamiento del patrón de acumulación neoliberal, y la disminución de la cuota de ganancia, son la causa fundamental del surgimiento de la crisis del sistema, siendo la liberalización financiera el detonante de tal situación en 2008.

El estallido de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos precipitó la crisis, que ya venía gestándose, y la globalización financiera la extendió rápidamente por todo el mundo. A pesar de la batería de medidas, obsoletas y sin recurso consistente,

⁸³ China National Committee on Ageing.

adoptadas por los gobiernos y los bancos centrales, el contagio se vio facilitado por la elevada integración del sistema financiero internacional y por la sensación de falta de un liderazgo claro y de coordinación transatlántica.

Por otra parte, ya nadie cuestiona que se hace frente a la mayor crisis económica internacional desde la Gran Depresión. Se produjeron acontecimientos sin precedentes que plantearon la necesidad de una reconfiguración del sistema financiero internacional y que echaron por tierra la ya senil economía neoliberal. Así, la crisis sub-prime⁸⁴ que estalló en agosto de 2007 se transformó en una crisis económica sistémica, cuyo epicentro ya no figura sólo en EEUU, sino que se desplazó a Europa y Japón y ha tenido un fuerte impacto en el crecimiento de las economías emergentes (Grace, 2010).

Repercusiones en los bloques regionales asiáticos⁸⁵

En Asia, muchos creen que la crisis comenzó por un consumismo excesivo del Occidente pudiente que en vez de ahorrar, gastó de más, olvidando que la región asiática ha sido y es su principal proveedor.

Asia es altamente dependiente del comercio internacional por lo cual, conforme se fue propagando la crisis internacional se fue exportando menos, recibiendo menos capitales e inversión externa directa y cayeron sus remesas. En este sentido, el empleo y las exportaciones han sido las mayores víctimas de la región.

Sin embargo, diversos análisis han planteado que la situación de crisis financiera internacional no ha afectado de manera muy significativa a las economías emergentes, esto teniendo en cuenta la lectura de los distintos indicadores que se han elaborado particularmente desde el año 2008 para darle seguimiento a los costos que la crisis infligía a los países a medida que se propagaba. De hecho, en anteriores ocasiones cuando el mundo desarrollado sufría una fuerte desaceleración, las economías emergentes se veían aun más afectadas, hasta el punto de acabar en una crisis financiera en algunos casos. En otras palabras, estas economías solían amplificar los ciclos de los países desarrollados. El motivo de dicha amplificación venía claramente por el canal financiero, puesto que las restricciones de crédito en las economías emergentes eran tan importantes que cualquier aumento del coste de capital o reducción del acceso a la financiación externa les ponía en graves dificultades. Además, la denominación de pasivos en moneda fuerte aumentaba el riesgo asociado a una depreciación de la moneda local, que solía ocurrir cuando el capital extranjero se retiraba de un determinado país (Grace 2010).

En líneas generales, varias de las economías emergentes han demostrado una mejor capacidad de respuesta ante la crisis actual de los que se ha observado en episodios anteriores. Si bien el crecimiento económico de dichas economías aunque

⁸⁴ Este término hace referencia a la crisis hipotecaria de Estados Unidos, situación basada en las hipotecas de alto riesgo concedidas por dicho país a personas con escasa solvencia, con un nivel de riesgo de impago mayor que la media de los créditos corrientes, una de las características importantes es que el tipo de interés es proporcionalmente más alto que el de los préstamos personales.

⁸⁵ Basado en apuntes de Vanina Mona 2008, 2009, 2010, y 2012

continúa su trayectoria imparablemente ascendente, se puede decir, que se ha desacelerado, aunque el mismo se mantiene en zona positiva y con proyección al aumento.

Declaraciones del APEC

Si nos detenemos a observar las respuestas adoptadas por este bloque frente a la crisis financiera global, una de las primeras declaraciones en donde se hace referencia a la misma es en la 16 y hasta la 20 Reunión de Líderes Económicos de la APEC, que se lleva a cabo desde 2008 y así cada año hasta el pasado 2012 pasando por cada uno de los países miembros de esta organización. ía

En ella se menciona a la actual crisis financiera global como uno de los más serios desafíos económicos que hayan enfrentado. Expresan que actuarían en forma rápida y decidida para lograr impedir una recesión económica global. Asimismo le dan la bienvenida a las políticas de estímulo monetarias y fiscales tomadas por las economías miembro de APEC, manifestando que tomarían todas las medidas económicas y financieras que están en sus manos para resolver la crisis, llevando así esperanza a las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad (Domínguez, 2011).

En resumen, como bloque no se ha trazado una estrategia concisa por parte de este grupo de países para posicionarse frente a la crisis global, toda intencionalidad expresada ha quedado solamente en el mero discurso político, y en la fé de una futura recuperación.

Las soluciones del ASEAN⁸⁶

Por su parte la ASEAN también concuerda con que la crisis mundial también es un tema prioritario en sus reuniones cumbre desde el mismo 2008 y hasta el pasado 2012.

En las reuniones cumbres del bloque quedan plasmadas las discusiones sobre el tema. En estos mítines se plantean determinadas cuestiones sobre el punto de "Estabilidad Económica y Financiera" donde la discusión predominante año tras año es la referida a la crisis global y su impacto negativo para la región, se observan que las perspectivas económicas globales siguen deteriorándose, mientras que las economías principales continúan perjudicándose en medio de la recesión.

Por lo cual es lógico pensar que este bloque regional, asume la importancia de profundizar la integración de la ASEAN para mantener su resistencia en este escenario mientras que permanecen abiertos al comercio regional y global. Por otro lado, analizaron las políticas fiscales y monetarias expansivas que cada gobierno emprendió para estimular sus respectivas economías domésticas y compartieron su experiencia política sobre los paquetes fiscales de estímulo para sostener los empleos y los ingresos para los grupos de medios y bajos ingresos afectados. Conviniere en que políticas macroeconómicas más coordinadas y contracíclicas eran la respuesta apropiada para contener la crisis financiera global en curso

⁸⁶ Basado en reflexiones de Uman Tronskyhagar en la revista indú Hummar Haybir en 2011.

(Francis, 2011).

A la luz de sus discusiones, publicaron una “Declaración de Prensa sobre la Crisis Económica y Financiera Global” que focalizaba en la importancia de la coordinación de la política macroeconómica, implementando el Modelo de la Comunidad Económica de ASEAN e intensificando los esfuerzos para un resultado fuerte de la Agenda de Desarrollo de Doha. También pidieron una urgente reforma del sistema financiero internacional que considere los intereses y las voces de los países subdesarrollados y emergentes (Domínguez, 2011).

Respecto de esto último, pueden visualizarse claramente dos cosas. Primeramente que el hecho de que la APEC contenga a los miembros de la ASEAN hace que exista un cierto paralelo en las ideas expuestas tanto en el discurso político de la APEC como el también discurso político, aunque más elaborado de la ASEAN, sin embargo en el marco cerrado del ASEAN se tiene la oportunidad de observar el carácter obsoleto de las medidas que adopta el imperio norteamericano con la finalidad de mantener su posición; sacando como una breve reflexión al tema que si bien el mercado regionalismo de los países del sudeste asiático hace parecer al ASEAN como un esquema de integración distante; la necesidad de asociación de dichos miembros con la mayor economía del mundo, ponen en una posición bien interesante a este grupo de países que asombran cada vez más al mundo, creando una nueva visión de integración sobre fronteras naturales.

Conclusiones

La realidad económica mundial opera dentro del contexto de esquemas de integración y cooperación con distintas razones y pesos específicos. La integración regional desde las fronteras es el espacio elemental para la integración, y es un proceso inevitable. Su finalidad subyacente consiste en otorgar a los países miembros beneficios que, por su cuenta, no podrían conseguir.

Para algunos países asiáticos, la integración regional parecería ofrecer ventajas inequívocas (Álvarez, 2010); para otros, las ganancias de la integración podrían ser neutralizadas por sus pérdidas; para algunos más, los costos podrían pesar mucho más que los beneficios adquiridos. Y esto no pasa desapercibido para ningún país en el escenario de la actual crisis económica internacional que ha mostrado el costado más nefasto de la globalización financiera y las interrelaciones que crea.

Asimismo, no todas las naciones son igualmente deseables como socios comerciales. Qué tan deseable puede ser una nación generalmente se define por los beneficios que pueda ofrecer a otros miembros en una agrupación. La viabilidad de la integración regional, entonces, depende tanto de la voluntad y la capacidad de las naciones-estados participantes como de sus metas, sus estrategias y sus recursos. La integración, vista así, es un medio más que un fin y cada país tiene su propia visión del proceso (Mona, 2009).

Sin embargo, en cuanto a la región del sudeste asiático, es importante señalar que se nos presenta en el cada vez más complejo panorama internacional como un territorio de vanguardia económica, manteniendo altos índices de crecimiento así como una relativa independencia financiera del resto de los países del mundo a

pesar de la cada vez más fuerte presencia de las transnacionales en la zona. Así mismo, es importante señalar que los países integrantes del pacífico asiático no tienen la receta de la verdadera integración. Si bien es cierto que estas dos alternativas tratadas ostentan resultados económicamente envidiables, es imposible olvidar que cada una responde a determinados intereses puntuales que determinan sus miembros más poderosos. Cuando se hable de una u otra, es necesario recordar los irreconciliables conflictos internos entre los que se debaten estos países del sudeste asiático, y la comunidad de intereses contrapuestos existentes en el seno de cada uno de estos foros de concertación.

Como ha quedado expuesto en el texto, la ASEAN es un esquema de integración que a pesar de no pasar de la primera fase, la cual implica las relaciones económico- financieras, constituye una lección a futuro, ya que se ha convertido a través de su particular modelo de desarrollo en un actor muy relevante a la hora de fortalecer y profundizar los lazos de integración que une a la región de Asia-Pacífico desde hace décadas, aún en momentos de conflicto internacional. Mientras que por su lado, el APEC no podemos menos que clasificarlo como un peligro para las emergentes economías asiáticas, puesto que la presencia injerencista de Estados Unidos, pudiese erosionar, y lo hará, más temprano que tarde, las estrategias económicas intrarregionales.

No cabe duda de que de la otra orilla del Pacífico se deben tomar las lecciones que dejan sus intentos de integración a través de la cooperación económica, pero nunca olvidar que estos mecanismos obedecen a las características propias de sus integrantes, y la realidad del continente americano es totalmente opuesta a la del sudeste asiático.

Bibliografía

- Abe, Shigeyuki (2009), "The complete asean way", Work Papper IMF 2010. Disponible en: www.asianobservatory.com. Consultado en mayo 2013.
- Andersson Milton (2009), "Fuel for the World, Water on Asia", Work papper AO, 2011. Disponible en: www.asianobservatory.com. Consultado noviembre 2012.
- Asean Outlook (2013) "Asean Perspective Report 2012-2020", Lee Jiung, Work Papper, AO, 2013. Disponible en: www.asianobservatory.com. Consultada en mayo 2013
- Asean Outlook (2012) "Asean Report", Lin Ho Kiun, Work Papper, AO, 2012. Disponible en: www.asianobservatory.com. Consultada en enero 2013
- Asean Outlook (2011) "Asean Report", Sun Ming, Work Papper, AO, 2011. Disponible en: www.asianobservatory.com. Consultada en febrero 2013
- Asean Outlook (2010) "Asean Full Report 2000-2010", Lee Jun Song, Work Papper, AO, 2010. Disponible en: www.asianobservatory.com. Consultada en mayo 2013.
- BM (2012) "Asia-Pacífico en la mira", Steven Mannor, Work Papper WB, 2012. Disponible en: www.asianobservatory.com. Consultada en Marzo 2013.
- BM (2012) "Current Times", Lindon Miller, Work Papper, WB 2012. Disponible en: www.asianobservatory.com. Consultada Diciembre 2012
- Boix Leonardo (2012) "Tabla de las Economías Mundiales para 2013", ANSA, 2012. Disponible en: www.asianobservatory.com. Consultada en Diciembre de

2012

- Bustelo, Pablo (2005): "El auge de Asia: ¿amenaza o ascenso pacífico?", Revista ARI, N° 135, del 10-11-2005. Real Instituto Elcano. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/> . Consultado en Febrero 2013
- Bustelo, Pablo (2008) "China: ¿el auge económico en peligro?", Revista ARI, N° 53, del 02-06-2008. Real Instituto Elcano. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/> . Consultado en marzo 2013.
- CARI. Naciones Unidas. CEPAL (2004): "República Popular China. Un desafío y una oportunidad para el sector agroalimentario. Herramientas para exportar". Washington. Disponible en: www.asianobservatory.com. Consultado en Abril 2013.
- Cesarín, Sergio y Moneta, Carlos (Coompiladores) (2005): "Asia y América Latina. Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una Segunda Ruta de la Seda?". BID-INTAL. New York. Octubre 2005. 1ra edición. Consultado en abril 2013
- Corrido Pablo (2005) "Motivos de Asia", Cuadernos de trabajo septiembre 2005, Universidad de Guatemala. Disponible en: <http://www.guatecritcsuniversity.org/>. Consultado en junio 2013.
- Domínguez, Federico (2011), "ASEAN en el Nuevo escenario del siglo XXI", Revista BG número 46, del 06-2011, Universidad de Nuevo México. Disponible en: www.asianobservatory.com. Consultado en mayo 2013.
- "Federation of Asean Chambers of Commerce and Industry", del 30-06-2009 Disponible en: www.ficci.com Consultado en Junio 2013
- "Federation of Asean Chambers of Commerce and Industry", del 14-05-2011 Disponible en: www.ficci.com Consultado en Junio 2013
- "Federation of Asean Chambers of Commerce and Industry", del 03-07-2012 Disponible en: www.ficci.com Consultado en Junio 2013
- "Federation of Asean Chambers of Commerce and Industry", del 30-04-2013 Disponible en: www.ficci.com Consultado en Junio 2013
- FMI (2012) "Serie Estudios y perspectivas 1990- 2012". No. 105, IMF, Enero 2013, México. Disponible en: www.asianobservatory.com. Consultado en mayo 2013
- FMI (2012). "Comercio Mundial" No. 111, Naciones Unidas, Enero 2013, Madrid. Disponible en: www.asianobservatory.com. Consultado en Junio 2013
- Mairal, Nélica (2008): "Diálogo: Mercosur- Asean, el escenario inicial", en Boletín Informativo Techint N°289. Diciembre de 2008. Disponible en: www.asiapacificoeconomicas.com. Consultado en mayo 2013
- Marcusson Francis (2000) "Concepciones de la APEC", Cuadernos de trabajo de la Universidad de Monte Video Noviembre 2001. Disponible en: <http://seeusinaseantiems.ur/> Consultado en abril 2013
- Mato Bouzas, Antía (2009): "De la política exterior asiática. Las dimensiones global y regional". Documento de trabajo, N° 27, del 27-05-2009. Real Instituto Elcano. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/> Consultado en mayo 2013
- Mols Manfred (2011) "The freedom for the asean people", Documento de trabajo de Junio del 2011, Harvard University. Disponible en: <http://www.goodpapersfromharvard.org/> Consultado en mayo 2013.
- Mona Vanina (2009) "Esquemas de integración regional para el sudeste asiático", Documento de trabajo No 64 del mes de Marzo del 2013 Universidad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en:

- <http://www.univeridadautonomadelargentina.org/> Consultado en enero 2013
- Mona Vanina (2011) “Esquemas para Asia: épica y realidad”, Documento de trabajo No 77 del mes de septiembre del 2011 Universidad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.univeridadautonomadelargentina.org/> Consultado en febrero 2013
- Nishijima, Shoji y Smith, Peter H. (coordinadores) (2007): “¿Cooperación o rivalidad? Integración regional en la Cuenca del Pacífico”. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México. 2007. 1ra edición. Disponible en: www.asianobservatory.com. Consultado en abril 2013.
- Olivié, Iliana (2012): “¿Qué tiene esta crisis financiera que no hayan tenido otras?”, Revista ARI, N° 38, del 02-03-2012. Real Instituto Elcano. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/> Consultado en junio del 2013
- Suárez Fernando (2010) “Valoraciones sobre Asia: consideraciones extraordinarias” Cuadernos de trabajo de la Universidad Autónoma de México septiembre 2010. Disponible en: www.asianobservatory.com. Consultado en mayo 2013.
- Steinberg, Federico (2012): “La crisis financiera mundial: causas y respuesta política”, Revista ARI, N° 126, del 16-10-2012. Real Instituto Elcano. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/> Consultado en mayo 2013
- Stuart Manuel (2010) “Effective Asia and the World Economics”, Revista DLH, No 17 del 14-06-2010. Stanford University. Disponible en: <http://findemakarticles.net/> Consultado en junio 2013.
- WEO (2012) “World behavior for Asia”. Enero 2013. Disponible en: www.asianobservatory.com. Consultado en febrero 2013
- WEO (2012) “World behavior for Asia”. Febrero 2012. Disponible en: www.asianobservatory.com. Consultado en febrero 2013
- WEO (2011) “World behavior for Asia”. Enero 2011. Disponible en: www.asianobservatory.com. Consultado en febrero 2013
- WEO (2010) “World behavior for Asia”. Abril 2013. Disponible en: www.asianobservatory.com. Consultado en febrero 2013
- WEO (2010) “World behavior for Asia: the serie of the decade 2000-2010”. Junio 2010. Disponible en: www.asianobservatory.com. Consultado en febrero 2013
- WEO (1990) “Asean Economics behavior in 90’s”. En mayo 1991. Disponible en: www.asianobservatory.com. Consultado en febrero 2013.
- Zaballa, Juan José (2011): “Reflexiones en torno al pasado, presente y futuro de la economía asiática”, Madrid. Mayo 2011. Disponible en: www.circulodeempresarios.org. Consultado en mayo 2013.

10

La crisis del Sistema Monetario Internacional y el reemplazo de su moneda centro

Elda Molina Díaz

Centro de Investigaciones de Economía Internacional

Eduardo Regalado Florido

Centro de Investigaciones de Política Internacional

INTRODUCCIÓN:

En su discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas, en octubre de 1979, Fidel Castro afirmó que el sistema monetario internacional estaba en bancarrota y debía ser sustituido. Un conjunto de hechos económicos y la actual crisis de la economía internacional han hecho que esta aseveración sea hoy mucho más relevante.

La crisis ha debilitado a la mayoría de las principales economías desarrolladas y ha reforzado la tendencia a la depreciación de sus monedas. Esto ha sido particularmente evidente en el caso del dólar, que es aún la moneda centro del comercio y las finanzas mundiales, en un momento en el que no se observan signos de una recuperación sólida y sostenible de la economía de Estados Unidos.

La tendencia a la depreciación ha sido consecuencia de la situación de esas economías, pero también un recurso de política económica para lograr ventajas competitivas y propiciar la salida propia de la crisis aún a cuenta de agudizar la situación de otros países. Como resultado se ha llegado a hablar de la existencia de una “guerra de divisas” a nivel internacional.

En ese contexto, existe consenso acerca de que el dólar ha perdido liderazgo en el actual sistema monetario internacional. El debate está centrado en determinar qué moneda constituirá el futuro centro del sistema.

La crisis del sistema monetario internacional se manifiesta también en sus instituciones. Estas han demostrado su incapacidad para prever y/o evitar las crisis y sus efectos desestabilizadores.

El presente trabajo se enfoca en la pérdida de liderazgo del dólar. En una primera parte se trata sobre el surgimiento y gradual deterioro del Sistema Monetario Internacional. A continuación se analizan las principales propuestas y el escenario más probable para la sustitución del dólar como moneda centro del Sistema.

I. El sistema monetario internacional actual

La comprensión de los problemas actuales del sistema monetario requiere de una perspectiva histórica. La experiencia ha demostrado que los cambios en el sistema monetario internacional han estado vinculados a la pérdida del poder hegemónico de la potencia dominante. Cuando el poder hegemónico se va erosionando por cambios en la correlación de fuerzas, desde el punto de vista económico hasta militar, ello se refleja en la esfera monetaria a través del debilitamiento y creciente cuestionamiento del papel de la moneda del centro dominante. (León Torras, 1984).

Esto sucedió con Gran Bretaña y su moneda, la libra esterlina, que fueron sustituidas a fines del siglo XIX y principios del XX por Estados Unidos (EEUU) y el dólar, respectivamente. Un proceso similar está teniendo lugar ahora, sin que esté aún definido qué país y qué moneda constituirán el nuevo centro del sistema monetario internacional.

Tras la Segunda Guerra Mundial (SGM) EEUU salió fortalecido en el orden económico, político y militar. Emergió como el nuevo centro hegemónico del mundo capitalista e impuso las “reglas de juego” en el sistema económico internacional.

En el orden monetario y financiero, se reflejó en la Conferencia de Bretton Woods, celebrada en 1944, cuyo resultado fue la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), conocido hoy como Banco Mundial. Estas instituciones respondían a los intereses imperialistas, pero prevalecían los de EEUU. El dólar se posicionó como moneda dominante, con una convertibilidad oro a un precio fijo de 35 dólares la onza troy.

El sistema funcionó hasta 1959, período en el que el dólar gozó de un predominio incuestionado. Sin embargo, en la siguiente década sufrió un rápido proceso de erosión y crisis hasta que sucumbió finalmente en 1971.

Al convertirse EEUU en el centro del sistema monetario y el dólar en la moneda dominante, este país adquirió la responsabilidad de cubrir las necesidades de reservas monetarias internacionales. Así, este país debía poner dólares a disposición del resto del mundo para asimilar el crecimiento del comercio mundial, o sea, garantizar la liquidez global en el período anterior a la generalización de la convertibilidad de las monedas europeas. EEUU adquirió al mismo tiempo el privilegio de poder emitir a discreción la moneda de reserva internacional.

El suministro de divisas para el comercio y las finanzas mundiales suponía de hecho la acumulación de déficits en la balanza de pagos de EEUU, que traían consigo presiones a la depreciación del dólar. Esos déficits se agudizaron a partir de los años 1950s en la medida en que se recuperaban de la guerra las economías europeas. Las presiones a la depreciación del dólar se acentuaron por el abuso del privilegio de emisión, que EEUU utilizó ampliamente para financiar la guerra de Corea y más tarde la guerra de Vietnam.

En la nueva situación, el resto de los países capitalistas incrementaron sus reservas de oro y también de dólares, mientras comenzaron a disminuir las tenencias de oro de EEUU. Para protegerse, los primeros trataron de convertir los dólares de sus

reservas en ese otro activo, contribuyendo a socavar las reservas de EEUU que actuaban como respaldo del dólar.

De esta manera, ya a fines de los 50s y durante los 60s, se hicieron evidentes las contradicciones del sistema creado en Bretton Woods. Fueron numerosas las propuestas de reforma encaminadas a prevenir la crisis que se avecinaba, pero el gobierno de EEUU se negó a renunciar al liderazgo del dólar, por lo que eso significaría para sus planes de expansión imperialista. Haciendo uso (o abuso) de su poder, llevó a cabo diferentes acciones para defenderlo.

Aún así, en 1971 se oficializó la quiebra del Sistema de Bretton Woods con la devaluación y declaración de inconvertibilidad del dólar. Pese a la declinación de su poder económico y a ser ya incapaz de garantizar el respaldo en oro del dólar, EEUU logró que esta moneda continuara siendo el centro del sistema monetario internacional.

La pérdida de hegemonía relativa de EEUU y las limitaciones del dólar para mantener su condición de principal moneda de reserva y centro del sistema monetario internacional, han continuado acentuándose de manera significativa desde entonces. Ello resulta evidente hoy en un amplio número de indicadores, que se han deteriorado más después de la actual crisis.

- La participación de EEUU en la producción mundial después de la SGM era cercana a 50%. Hoy está entre el 20 y 25%. (Husson, 2010).
- Sus tasas de crecimiento promedio anual se habían mantenido cercanas al 3% durante las décadas de los 80s y 90s del pasado siglo, pero a partir de la crisis su Producto Interno Bruto (PIB) ha crecido como promedio menos de 1% anual. (OECD, 2010).
- La tasa de desempleo, que se había mantenido relativamente estable entre 4% y 5% desde que comenzó la década del 2000, con la crisis alcanzó los dos dígitos y se ha mantenido entre el 9 y 10%, lo que equivale a unos 14 millones de personas desempleadas (Economic Report of the President, 2010).
- Entre 1950 y 1970, la cuenta corriente de la balanza de pagos fue deficitaria sólo en 3 años (1950, 1953 y 1959). De hecho, el superávit promedió \$0.6 miles de millones por año y en los 60s fue de \$3.3 miles de millones por año. Sin embargo, a partir de los 90s la cuenta corriente experimentó un deterioro continuo y creciente y sus déficit se han incrementado alcanzando niveles récord. (Bloomberg, 2011).
- El déficit fiscal representaba el 0.6% del PIB en 1973 y 10 años más tarde equivalía a 6.2% (IMF, 1984). En 2010 representaba cerca del 11% del PIB y en 2011, más de 12%. (Budget of the United States, 2011)
- La deuda pública ha venido creciendo como promedio \$4.14 miles de millones por día desde 2007. Al cierre del 2009 representaba más del 80% del PIB (Economic Report of the President, 2010), y para 2011 se estimaba que alcanzara un valor similar al del PIB. (Federal Budget Spending and the National Debt, 2011).
- En cuanto a su posición externa neta, entre los años 40s y 50s del pasado siglo, EEUU era el principal acreedor mundial, pero ya a mediados de los 80s pasó a ser deudor neto. Su deuda externa ha venido creciendo desde entonces de manera sistemática (Department of Commerce, 2010). Es de destacar que una

parte significativa y creciente de esta deuda es utilizada para financiar gastos de consumo privado.

- Incremento significativo de la volatilidad del tipo de cambio del dólar en medio de una continua tendencia hacia la depreciación.

La depreciación del dólar no es sólo resultado de la situación de la economía norteamericana. Inciden otros factores objetivos como el desempeño de la economía mundial y la evolución de los tipos de interés en otros países. Influyen también factores subjetivos que erosionan la confianza, entre los que se pueden mencionar: las sucesivas reuniones entre China, India, Rusia y varios países del Golfo Pérsico, en las que se ha planteado la necesidad de buscar un sustituto al dólar. Otros ejemplos son la decisión de Irán de cobrar sus exportaciones de combustibles en euros, o las crecientes voces en otros exportadores de petróleo, entre ellos Arabia Saudita, acerca de la necesidad de cambiar la moneda de referencia del crudo.

Estos hechos ponen en evidencia el temor en los mercados y en los países con grandes reservas de divisas, como China, o los exportadores de petróleo y gas, a que el dólar continúe su deslizamiento a la baja⁸⁷. Ese temor no es infundado si se tiene en cuenta que el primer objetivo de EEUU en este momento es la recuperación económica y la preservación del papel del dólar ocupa un segundo lugar. Dicho en otras palabras, un dólar devaluado es conveniente para el propósito de reorientar más hacia la exportación su modelo de crecimiento económico.

Sin embargo, pese a la pérdida de confianza en la economía norteamericana y el dólar, ésta moneda contradictoriamente continúa desempeñando las funciones de dinero mundial definidas por Marx: medio general de compra y pago, medio general de circulación y medio de atesoramiento (o reserva mundial). (Marx, 1867).

La mayor parte del comercio mundial y el resto de las transacciones financieras internacionales continúan denominándose en dólares; existe un gran mercado de títulos valor en dólares, de bajo costo y alta liquidez; y el dólar sigue siendo usado como moneda refugio por los inversionistas y como principal moneda de reserva internacional por los gobiernos⁸⁸.

Ello se explica por varias razones:

- El retardo en el tiempo entre la pérdida relativa de hegemonía económica y el debilitamiento en la esfera monetaria.
- EEUU carece del poder suficiente para estructurar un sistema que pueda administrar a su entera conveniencia, pero posee todavía el necesario para oponerse a la instauración de un nuevo orden monetario que sustraiga al dólar el poder que aún detenta.

⁸⁷ De hecho, en los últimos años los inversionistas extranjeros han adquirido menos deuda de EEUU y los países están diversificando sus reservas hacia otras monedas distintas al dólar. Se estima que las reservas invertidas en EEUU equivalían al 54% del total a finales de junio de 2011, frente a 65% en 2010. (Wall Street Journal, 2012)

⁸⁸ A modo de ejemplo, aproximadamente el 85% del comercio mundial se realiza en dólares y más del 60% de las reservas internacionales están denominadas en esa moneda. (Eichengreen, 2011).

- Al resto del mundo, que en gran medida depende aún de las relaciones comerciales y financieras con EEUU, no le conviene que la economía norteamericana caiga en una recesión prolongada. Por ello han prestado apoyo a este país para reforzar al dólar mientras se preparan para enfrentar las consecuencias de su eventual sustitución.
- China y Japón tienen gran parte de sus reservas en la divisa y activos de ese país, por lo que tampoco les conviene que la moneda norteamericana continúe depreciándose.
- En muchos casos inversionistas y gobiernos prefieren continuar utilizando el dólar y sus riesgos conocidos en lugar de los imponderables asociados a una nueva moneda centro.
- Un último factor que ha contribuido a preservar el papel centro del dólar pese a todos los elementos que gravitan en su contra, es la ausencia de monedas rivales que pudieran suplantarlos de inmediato.

Sin embargo, la pérdida de confianza en el dólar se expresa en la disminución de su peso relativo en las reservas de divisas internacionales de los diferentes países. La diversificación del sistema de reservas comenzó a fines de los 90s con la creación del euro, pero se ha hecho más marcada a fines de la actual década. En el 2000 aproximadamente el 70% de las reservas internacionales mundiales se encontraban denominadas en dólares; hoy la participación del dólar ha descendido a alrededor del 60%. (IMF, 2010)

Todos los factores apuntan, entonces, a que el dólar será sustituido como moneda centro del sistema monetario internacional, pero a través de un proceso lento y gradual, o sea, que esto no sucederá en el corto plazo. La mayor incertidumbre reside en qué divisa lo sustituirá. Al respecto existen diferentes propuestas o alternativas que serán analizadas a continuación.

II. Reforma del SMI actual. Propuestas y alternativas

1. Sistema basado en una moneda no soberana o neutra.

Propuesta formulada fundamentalmente por China, Rusia, y la Comisión de las Naciones Unidas sobre la Reforma del Sistema Monetario y Financiero Internacional, quienes proponen que dicha moneda pudiera ser el DEG⁸⁹. La misma tiene su base en argumentos que datan de décadas anteriores, referidas a que en el largo plazo un sistema monetario internacional no puede estar basado en una moneda nacional (Keynes, 1930; Triffin, 1960). Esa fue la idea bajo la cual se creó el DEG en los años 60s, pero en la actualidad adquiere mayor vigencia si se tiene en cuenta que en un mundo globalizado no es lógico que la economía mundial dependa de la moneda de un país. (Stiglitz, 2010).

Se plantea que la adopción del DEG como moneda de reserva facilitaría el manejo de todas las economías, a la vez que podría constituir la base de una forma más equitativa de financiar al FMI. Precisamente, una de las principales ventajas que tendría este sistema es que proporcionaría a este Organismo una forma para obtener, con sus propios recursos y en forma ágil, los fondos que necesita durante

⁸⁹ Derecho Especial de Giro

las crisis para costear sus programas de préstamos. Además, sería una forma de financiamiento verdaderamente multilateral, que no dependería de ningún país en específico. (Zhou Xiaochuan, 2009).

Otras ventajas que se le reconocen es que un sistema con una moneda neutral, al no estar contaminado con políticas nacionales, ofrecería mayor confianza a los países pequeños, además de que sería un sistema fuerte, transparente y efectivo. Cualquiera de las otras propuestas o alternativas probablemente llevaría en el futuro a una situación similar a la que existe hoy. (Sing, 2010).

Sin embargo, los DEGs se utilizan de forma muy limitada en la actualidad, por lo que habría que ampliar y estimular su uso, de manera que desempeñaran un mayor papel en el comercio y las transacciones financieras globales e incrementaran sustancialmente su liquidez y empleo como moneda de préstamos internacionales de última instancia. En este sentido, el FMI ha dado ciertos pasos a raíz de la actual crisis, al incrementar las asignaciones de DEGs, pero ello no es suficiente para pensar que los DEGs puedan ser la moneda que sustituya al dólar.

También debería cambiarse el mecanismo de asignación de los DEGs, así como ampliarse la canasta de monedas que lo integran.

De todas formas, se considera que los obstáculos técnicos y políticos para implementar esta propuesta son enormes, de modo que, incluso si obtuviera el respaldo de otros países, es improbable que la iniciativa cambie el rol del dólar a corto plazo.

Más que como una propuesta realista, esta variante ha sido percibida como la manera en que estos países han manifestado su descontento con el rol de EEUU en la economía mundial y la necesidad de reestructurar las finanzas globales. Es también reflejo de sus temores a la continua depreciación de una divisa en la que tienen denominadas la mayor parte de sus reservas internacionales.

2. Sistema basado en una cesta de varias divisas soberanas

Teniendo en cuenta que el mundo es cada vez más multipolar, pudiera pensarse que el sistema monetario también debería serlo, por lo que otra propuesta consiste en que el sistema se sustente en una canasta de monedas que compartieran el liderazgo, entre las que estarían el dólar, el euro y el yuan, pues EEUU, la Zona Euro y China serán las principales economías en el futuro (Eichengreen, 2010). La cesta pudiera incluir otras divisas como la libra esterlina.

De esta manera no sería solo un país el que monopolizaría las ventajas de señoreaje. Expandir esa capacidad a dos, tres o más países, si bien no sería universalmente equitativo, mejoraría la situación actual en la que un solo país disfruta el privilegio de emitir la moneda de reserva. Para el resto de los países sería más conveniente diversificar su cartera de reservas en tres o más monedas centrales. (Eichengreen, 2010)

Es cierto que en estos momentos cada una de las monedas que podrían integrar la cesta presenta insuficiencias para mantenerse (en el caso del dólar) o convertirse

en la moneda centro del sistema monetario internacional. A la crisis ya existente en la Zona Euro, se ha sumado la de deuda soberana en muchos de sus países miembros. Además, esa área no cuenta con un mercado de valores tan amplio y líquido como el de EEUU, particularmente para bonos gubernamentales.

Por varios factores que serán analizados posteriormente, el yuan tampoco reúne en la actualidad las condiciones para convertirse en moneda centro. Sin embargo, los defensores de esta alternativa plantean que en cualquier caso ésta no se materializaría de inmediato, sino dentro de 10-20 años y para entonces la situación podría ser otra.

No obstante, un sistema basado en varias monedas de reserva que compitan entre sí, no resolvería tampoco los problemas del sistema actual. Por el contrario, agregaría mayor inestabilidad, ya que las monedas podrían ser sustituidas fácilmente unas por otras y eso favorecería la volatilidad de sus tasas de cambio (Eichengreen, 2010), además de que el mundo dependería de los vaivenes de las economías de más países.

Por otro lado, si por algún motivo se produce una pérdida de confianza en la política de uno de los países emisores, la actuación de los bancos centrales o los mercados podría precipitar las dificultades en ese país y la depreciación de su moneda. Como contrapartida, se apreciarían abruptamente las monedas de otros países emisores de reservas, con consecuencias igualmente indeseables.

De hecho, aunque el dólar sigue primando como principal moneda en el actual sistema, su pérdida de hegemonía relativa ha llevado a que otras divisas incrementen su peso en el comercio, las finanzas y las reservas internacionales, y ello ha exacerbado la volatilidad de los sistemas financieros.

3. Sistema basado en una divisa soberana.

Algunos especialistas consideran que existen mayores posibilidades de que sea una moneda soberana la que sustituya al dólar, puesto que pocos países están dispuestos a utilizar los DEGs y una canasta incrementaría la inestabilidad del sistema. Se reconoce, sin embargo, que con una divisa soberana se podrían generar en el tiempo las mismas distorsiones y contradicciones que padece el actual sistema. Podrían emerger conflictos entre la política monetaria al servicio de una economía nacional y las necesidades del sistema monetario internacional. Además, el abastecimiento continuo de moneda de reserva a otros países tendría como necesaria contrapartida la generación de déficits presupuestarios, que provocarían tendencias inflacionarias que presionarían hacia la depreciación de la moneda centro.

No obstante, ésta se considera una alternativa posible en el largo plazo y en ese sentido una posibilidad que se discute es que esa moneda podría ser el yuan.

Este criterio toma en cuenta el papel cada vez más activo y creciente de China en la economía y las finanzas internacionales.

La economía china es la más dinámica del mundo en la actualidad, con un crecimiento del PIB en las últimas tres décadas de alrededor del 10% promedio

anual. En este momento se ubica en el segundo lugar a nivel mundial y se estima que de mantener un ritmo de crecimiento promedio cercano al 8% en los próximos 20 años, pasaría al primer lugar al concluir la actual década (Li, 2011).

En cuanto al comercio internacional, China es la segunda potencia en estos momentos, ocupando el segundo lugar como importadora y el primero como exportadora. (Administración General de Aduanas, 2011).

En las finanzas internacionales, su presencia puede calificarse de moderada, pero con una tendencia ascendente, en correspondencia con su alto nivel de reservas. Además de ser uno de los principales financistas de Estados Unidos⁹⁰, China está emergiendo como proveedor de préstamos y asistencia para el desarrollo⁹¹, así como fuente importante de inversión extranjera directa (5^{to} lugar a nivel mundial) ((MOFCOM⁹², 2010).

Sin embargo, el yuan no es aún una moneda internacional por varios motivos:

- No es totalmente convertible, no cuenta con una libertad total de movimientos, pues China mantiene estrictos controles a los flujos de capital.
- China carece de un mercado de capitales con suficiente liquidez y transparencia para garantizar un alto nivel de confianza entre los inversionistas.
- La infraestructura institucional de su mercado financiero está poco desarrollada.
- El control y la regulación gubernamental sobre la política fiscal y monetaria no generan suficiente confianza, a pesar de que en la práctica han demostrado ser eficientes para manejar los choques externos.
- Existen dificultades internas no resueltas, como desigualdades sociales, diferente nivel de desarrollo entre regiones y excesivo crecimiento demográfico, que pudieran generar inestabilidad social y consecuencias negativas para su economía y su divisa.
- El modelo de crecimiento chino está poco equilibrado. El consumo interno continúa teniendo una baja contribución al crecimiento del PIB, que sigue dependiendo fundamentalmente de las exportaciones de productos de bajo valor añadido, con un tipo de cambio intervenido.

En esas condiciones, las autoridades chinas están conscientes de que no es posible ni conveniente que el yuan asuma el papel de moneda internacional a corto plazo (mucho menos que sea la moneda de reserva), pues en primer lugar, China precisa realizar profundos cambios para resolver las anteriores situaciones; y en segundo lugar, para la economía china no es conveniente una revaluación rápida y significativa de su moneda, ni hacerla plenamente convertible en el corto plazo, pues ello generaría distorsiones que podrían derivar en problemas internos y en el deterioro de la posición del país en el exterior.

⁹⁰ Sus reservas alcanzan más de \$3 billones y una buena parte de ellas está invertida en deuda norteamericana. (Wall Street Journal, 2012)

⁹¹ Según un reporte de Financial Times, entre el 2009 y el 2010 dos bancos estatales chinos ofrecieron préstamos a gobiernos y compañías de países subdesarrollados por valor de \$110 000 millones, más que el Banco Mundial que prestó, entre mediados de 2008 y mediados de 2010, aproximadamente \$100 000 millones. (BBCMundo,2011)

⁹² MOFCOM: Ministerio de Comercio de China

No obstante, hacer del yuan una moneda internacional es una meta a largo plazo, para la que China ya está dando los primeros pasos. Recientemente se han adoptado medidas concretas, experimentales y graduales, con este fin, dirigidas a extender su uso tanto en el comercio como en las finanzas, principalmente en inversiones.

La estrategia para extender el uso del yuan en transacciones de comercio exterior se inició como un experimento en julio de 2009, con un programa piloto que abarcó a un grupo de exportadores e importadores de 5 ciudades chinas que fueron autorizadas a utilizar la moneda nacional en las transacciones realizadas con las regiones administrativas especiales de Hong Kong y Macao y los países miembros de ASEAN, con el objetivo de limitar la dependencia del dólar estadounidense y promover el alcance del yuan en otras regiones. Posteriormente el programa se fue ampliando tanto al interior de China como a otros países que quisieran incorporarse al esquema.

Aunque en una escala menor, la otra iniciativa reciente con vistas a la internacionalización del yuan es el desarrollo de oportunidades de inversión en esa moneda en el país y la promoción de la inversión china en yuanes en el exterior.

El peso creciente de China en las finanzas internacionales se está reflejando también en su creciente posición en los organismos internacionales, principalmente en el Banco Mundial y en el Fondo Monetario Internacional (FMI), lograda en lo fundamental por los aportes financieros hechos a esas instituciones.

4. Mantener la actual moneda y desarrollar monedas regionales.

Hace una década, la teoría económica neoliberal hablaba de un mundo dividido por zonas monetarias: el dólar para América, el euro para Europa y el yen para Asia. Con el paso del tiempo y la comprobada inestabilidad de estas monedas, esa hipótesis quedó relegada, aunque en estos momentos se retoma por la crítica situación descrita. La existencia de monedas regionales podría mejorar o complementar el funcionamiento del actual sistema monetario internacional.

En la práctica, el dólar es la moneda más usada en América y el euro la más usada en Europa, pero no existe una moneda claramente predominante para Asia, donde la mayoría de los países emplea el dólar para sus transacciones internacionales.

Sin embargo, la necesidad de una moneda asiática se hace evidente no solo por las inciertas perspectivas del dólar sino porque la interdependencia entre las economías asiáticas se hace mayor, pero la inestabilidad de las tasas de cambio regionales ha actuado como factor desestabilizador en el avance de la integración económica en la zona. Una moneda regional podría resolver esa situación, ya que facilitaría la coordinación de políticas de tasa de cambio.

Por otro lado, se pronostica que el grupo ASEAN + 3⁹³ se convertirá en el bloque económico más grande del mundo para el 2020, por lo que es de esperar también que cuente con su propia moneda internacional globalmente aceptada.

Años atrás el yen aparecía como principal candidato a moneda regional. Sin embargo, éste ha mostrado gran inestabilidad y su participación en el total de reservas mundiales ha decrecido considerablemente en los últimos años, de 6% en 2000 a 3% en 2009 (IMF, 2010). Varios analistas consideran ahora que el yuan podría ser la moneda asiática del futuro. (Huang, 2010)

Otra alternativa es la propuesta del entonces Primer Ministro japonés, Yukio Hatoyama, de crear una divisa Panasiática o una Unidad Monetaria Asiática, formada por una canasta que incluiría las monedas de Japón, China y Corea, entre otras. Esa propuesta se enlaza con las reiteradas peticiones de creación de un fondo financiero asiático, independiente del FMI.

Los obstáculos que se le señalan a esta propuesta tienen su base, principalmente, en las dificultades que ha encontrado el euro desde su creación. En el caso de Asia existe una gran diferenciación económica y productiva entre los países. No obstante, a su favor tiene que el grado de integración comercial real entre las economías asiáticas es significativo, así como la capacidad de coordinación demostrada hasta el momento.

Más recientemente, el primer ministro ruso Vladimir Putin planteó que Rusia está haciendo esfuerzos por lograr que el rublo se convierta en una moneda de reserva regional, de modo que las repúblicas ex soviéticas puedan usarlo en sus intercambios comerciales. De hecho, Ucrania ha pedido pagar las compras de productos energéticos con esa moneda y Bielorrusia la usa en el 80-90% de sus operaciones de compensación con Rusia. (Bloomberg, 2011)

Escenario más probable

Teniendo en cuenta la situación actual, así como los inconvenientes y debilidades de todas las alternativas planteadas, resulta lógico prever que la transformación del sistema monetario internacional será un proceso gradual que transitará por diferentes etapas. (Huang, 2010).

Dado que no existe una moneda en condiciones de sustituir al dólar de inmediato, se pronostica que éste continúe dominando como moneda global en el corto plazo, a pesar de que está perdiendo peso relativo. Otras monedas como el euro y el yuan deberán incrementar su participación en las finanzas internacionales. De hecho, es lo que ya está sucediendo.

En el mediano plazo, el sistema monetario internacional podría transitar hacia un régimen en el que varias monedas compartan el liderazgo, y el yuan podría convertirse en la moneda regional asiática.

⁹³ Los 10 países que integran la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Tailandia, Indonesia, Malasia, Singapur, Vietnam, Filipinas, Laos, Camboya, Birmania, Brunei) más China, Japón y Corea del Sur.

Entre las variantes con más posibilidades a largo plazo estaría la creación de una moneda supranacional internacional. Sin embargo, parece más probable que una de las monedas líderes continúe ganando poder y logre desplazar al dólar. El yuan aparece nuevamente como principal candidato para este escenario.

De cualquier manera, todas las propuestas y escenarios actualmente en discusión constituyen en realidad alternativas que tienen elementos en común con el actual Sistema Monetario Internacional. Por ello, en caso de implementarse, probablemente evolucionarían tarde o temprano hacia distorsiones, contradicciones y una crisis similar a la que padece el actual Sistema.

Una solución de largo plazo requerirá de cambios profundos que transformen la propia concepción y bases de funcionamiento del Sistema predecesor, por lo que requerirá del diseño e implementación de una nueva arquitectura financiera internacional.

Conclusiones:

La pérdida de hegemonía relativa de EEUU y las limitaciones del dólar para mantener su condición de moneda de reserva y centro del sistema monetario internacional, que había venido acentuándose de manera significativa desde la quiebra del sistema de Bretton Woods, se ha agudizado con el advenimiento de la actual crisis global.

Pese a la pérdida de confianza en la economía norteamericana y su moneda, el dólar continúa predominando como centro del sistema monetario internacional. Esto se debe, sobre todo, a la ausencia de otras monedas que puedan suplantarlo de inmediato.

Todo apunta a que en el largo plazo el dólar será sustituido como moneda centro del sistema monetario internacional, pero aún no está claro cuál lo reemplazará. Existen diferentes alternativas: una moneda supranacional, un régimen multiglobal en el que varias monedas compartan el liderazgo, o una moneda soberana. Todas las alternativas tienen ventajas y también desventajas o limitaciones.

Varios analistas consideran que el yuan podría llegar a ser la nueva moneda centro del sistema monetario internacional, por el papel cada vez más activo y creciente de China en la economía y las finanzas internacionales. Para China eso hoy no es conveniente ni posible, aunque está dando pasos decisivos en esa dirección.

El escenario más probable es que la transformación del sistema monetario internacional sea un proceso gradual que transite por diferentes fases. En el corto plazo, el dólar continuaría dominando, mientras otras monedas como el euro y el yuan irían incrementando su peso en las finanzas internacionales. En el mediano plazo, podría emerger un sistema en el que varias monedas compartan el liderazgo. En el largo plazo, una de las monedas líderes podría convertirse en la nueva moneda centro, o pudiera crearse una moneda internacional supranacional.

Todas estas variantes tienen elementos en común con el actual Sistema Monetario Internacional, por lo que de implementarse evolucionarían probablemente hacia una

crisis similar a la que éste padece en la actualidad. Una solución de largo plazo requerirá de cambios profundos que equivalen al diseño e implementación de una nueva arquitectura financiera.

Bibliografía

- Administración General de Aduanas de China (2011). Comercio de China. CNTV.cn. BBCMundo (2011). *BRICS lanzan su propio banco en 2013*. Ene18, 2011.
- Bloomberg (2011). Businessweek, March 16/2011. Disponible en: <http://www.businessweek.com/news/2011-03-16>
- Eichengreen, Barry (2010). Managing a multiple reserve currency World. *The Future Global Reserve System – An Asian Perspective*. Asian Development Bank. June 2010. Edited by Jeffrey D. Sachs, Masahiro Hawaii, Jong-Wha Lee and Wing Thye Woo. Disponible en: <http://aric.adb.org/grs>
- Eichengreen, Barry (2011). Un nuevo orden monetario mundial: El reinado del dólar se acerca a su final. *The Wall Street Journal*. Mar 2, 2011.
- Huang Yiping. Renminbi policy and the Global Currency System. *The Future Global Reserve System – An Asian Perspective*. Asian Development Bank. June 2010. Edited by Jeffrey D. Sachs, Masahiro Hawaii, Jong-Wha Lee and Wing Thye Woo. Disponible en: <http://aric.adb.org/grs>
- Husson, Michel (2010). La mundialización desequilibrada. Revista *Herramienta. Debate y crítica marxista*. No.32, Ed. Herramienta, Buenos Aires, Argentina. <http://www.herramienta.com.ar>.
- IMF (2010). *Annual Report*.
- IMF (1984). *International Financial Statistics*.
- Keynes, John M. (1930). *Treatise on Money*. Harcourt, Brace and Co., U.K.
- León Torras, Raúl (1984). La crisis del sistema monetario internacional capitalista. Revista *Cuba Socialista* No.9 dic/93-feb84 y No.10 mar-may 84.
- Li, Justin Yifu (Vicepresidente del Banco Mundial) (2011). *Puede China crecer al 8% anual por 20 años*. Notimex, Pekín, Mar 23, 2011. <http://radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=163082>
- Marx, Karl (1867). *El Capital*, Tomo I. Sección Primera. Editorial Ciencias Sociales, 1973. La Habana, Cuba.
- Ministerio de Comercio de China (MOFCOM) (2010). *Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment*. Disponible en: <http://hzs.mofcom.gov.cn/accessory/201109/1316069658609.pdf>
- OECD (2010). *Economic Surveys "United States"*, Sep/2010.
- Sing, Kanhaiya (2010). Reforming International Monetary System. *The Future Global Reserve System – An Asian Perspective*. Asian Development Bank. June 2010. Edited by Jeffrey D. Sachs, Masahiro Hawaii, Jong-Wha Lee and Wing Thye Woo. Disponible en: <http://aric.adb.org/grs>
- Stiglitz, Joseph (2010). Towards a new global reserve system. *The Future Global Reserve System – An Asian Perspective*. Asian Development Bank. June 2010. Edited by Jeffrey D. Sachs, Masahiro Hawaii, Jong-Wha Lee and Wing Thye Woo. Disponible en: <http://aric.adb.org/grs>
- The White House, Budget of the United States (2011). <http://www.npr.org/news/graphics/2011>.
- Triffin, Robert (1960). *Gold and the dollar crisis. The future of convertibility*. Yale University Press, 1960. U.S.
- U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis (2010)

- U.S. Economic Report of the President (2010). Government Printing Office.
- U.S. Federal Budget Spending and the National Debt (2011). Disponible en: <http://www.federalbudget.com>
- Wall Street Journal (2012). *China reduce marcadamente el porcentaje de dólares en sus reservas*. EEUU, Marzo 2, 2012. Disponible en: www.wsj.com
- Zhou Xiaochuan (Gobernador del Banco Central de China) (2009). *Reform the International Monetary System*. March 23, 2009. Disponible en: <http://www.pbc.gov.cn/english/detail.asp?col=6500&id=178>.

11

La Reserva Federal en el laberinto de la actual crisis económica de Estados Unidos

Faustino Cobarrubia Gómez
Investigador del CIEM

Introducción

La crisis financiera que comenzó en agosto de 2007 y que, posteriormente, se trasladó a la economía real hasta devenir la peor crisis económica de Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial, ha puesto a prueba las lecciones aprendidas sobre política monetaria a raíz de la Gran Depresión.

Ben Bernanke, el presidente de la Reserva Federal (Fed), el banco central de Estados Unidos, es considerado uno de los más profundos estudiosos de ese trágico episodio de la historia económica, a cuya adecuada comprensión, todavía pendiente, se ha referido como el “Santo Grial de la macroeconomía” (Bernanke, 2000). En uno de sus artículos más conocidos (Bernanke, 1983), concluye que la actuación poco decidida de la Reserva Federal a principios de los años treinta contribuyó a la profundidad y a la severidad de la Gran Depresión. Esta teoría fue expuesta por primera vez en 1963 por Milton Friedman, el líder del monetarismo, y Anna Schwartz⁹⁴.

En el 2013 se celebra el primer centenario de la Fed. Por ello, en la reunión de la “American Economic Association”, el 5 de enero de ese año en San Diego, se dedicó una de las sesiones a las reflexiones que sobre dicho aniversario plantearon un pequeño grupo de los economistas más relevantes de Estados Unidos⁹⁵.

En una de las presentaciones de dicha sesión los profesores Carmen M. Reinhart y Kenneth S. Rogoff, bajo el título “*Shifting Mandates: The Federal Reserve’s First Centennial*”, detallaron los mandatos cambiantes que fue adoptando la propia Fed a lo largo de su historia y los instrumentos que utilizó. Pero lo más interesante fueron quizás sus conclusiones finales.

Por un lado, aunque de manera muy suave, se critica a toda la literatura académica y la propia práctica de política monetaria que cada vez más derivó hacia una visión

⁹⁴ En noviembre de 2002, recién incorporado a la Reserva Federal, en una conferencia con motivo del noventa cumpleaños de Milton Friedman, Bernanke afirmó: “Me gustaría decir a Milton y Anna: en relación con la Gran Depresión, tenéis razón, lo hicimos. Lo sentimos. Pero gracias a vosotros, no lo volveremos a hacer” (Cassidy, 2008). Las circunstancias han puesto en manos de Bernanke la oportunidad de evitar que algo parecido volviese a suceder poniendo en marcha las medidas que se analizan en este artículo.

⁹⁵ Entre ellos se encontraban Robert Lucas, Allan Blinder, Christina D. Romer y David H. Romer, Charles Plosser, Donald Kohn, Carmen M. Reinhart y Kenneth S. Rogoff.

del mundo donde los tipos de interés a corto plazo eran considerados como un instrumento de política monetaria suficiente. Ahora resulta que estos señores se dan cuenta que los requerimientos de reservas, los controles de capitales, o los controles crediticios son instrumentos más que necesarios. ¡A buenas horas mangas verdes!

Imbuidos por el pensamiento único o el Consenso de Washington todos estos economistas asumieron que los mercados eran eficientes y completos, y los inversores racionales⁹⁶.

Así, los responsables de la Reserva Federal no fueron capaces de prever la gravedad de la crisis que se fraguaba en el sector financiero, como revela, seis años después, la transcripción de las reuniones que la autoridad monetaria celebró en 2007. O al menos no reconocieron la amplitud del sismo global que provocó el derrumbe de Lehman Brothers en el otoño de 2008 y una crisis financiera y económica de enormes proporciones.

En sus intervenciones públicas de la época, Bernanke, ya se encargó de restar dramatismo a los problemas que empezaron a aflorar en Bear Stearns, la entidad que meses después tuvo que ser rescatada por JP Morgan Chase con su asistencia. No era un intento por calmar los ánimos. El documento muestra que la reacción fue lenta e insuficiente. El banco central de EEUU no apreciaba riesgo de contagio a la economía.

Incluso, en las reuniones de la institución primaba la idea del crecimiento moderado y de que en el mercado inmobiliario –donde la corrección de precios ya había comenzado en el verano de 2006– lo peor se estaba dejando atrás. Lo que no fueron capaces de ver a tiempo es que las hipotecas basura habían intoxicado los balances de los grandes bancos del mundo.

“Básicamente, lo que creo que está sucediendo en cierta forma es algo muy bueno: nos preocupaba que los mercados eran demasiado optimistas, que había demasiada opacidad y que la gente no se preocupaba por ello. Ahora, de hecho, están preocupados, y creo que es fundamentalmente una situación saludable”, señalaba el consejero Frederic Mishkin en la reunión de agosto de 2007 en relación con las hipotecas basura (Pozzi, 2013).

En ese mes, las condiciones exigían un recorte del precio del dinero para evitar la aguda contracción del crédito. Los documentos hechos públicos muestran, a partir de las discusiones mantenidas por los miembros de la Fed, que la inflación era la principal preocupación.

Timothy Geithner, entonces presidente de la Fed de Nueva York y después convertido en secretario del Tesoro, aseguraba también en agosto de 2007 que las grandes instituciones de Wall Street estaban bien. “No hay indicios de que estén sufriendo presiones del lado de la financiación”, comentó en una conversación telefónica de emergencia, “el dinero les sigue fluyendo” (Pozzi, 2013).

⁹⁶ Por ello, había que eliminar trabas absurdas como la ley Glass-Steagall, los requerimientos de reservas, y nada de limitar el crédito, con los tipos de interés a corto plazo bastaría.

Sin embargo, en septiembre, la Fed ya operaba en modo de crisis con una primera inyección de liquidez. De acuerdo con las transcripciones, empezaba a estar claro que sí había riesgos para el crecimiento y que si no se procedía pronto a un cambio de política, habría un deterioro rápido de la economía real. Así lo expuso, por ejemplo, Sandra Pianalto, presidenta de la Fed de Cleveland.

De no tocar los tipos de interés a principios de agosto, la Fed pasó a rebajarlos del 5,25% al 4,25% en tres saltos para finales de 2007. Era solo el comienzo de una acción monetaria que aún perdura y que ha marcado pauta en los mandatos de la institución.

Retrospectiva necesaria

Reinhart y Rogoff, esbozan cómo los mandatos de la Fed se han transformado con el tiempo. Frente a un objetivo inicial de estabilidad financiera en sus inicios de 1913, la Fed financió mediante su monetización o señoreaje los déficits fiscales durante la Segunda Guerra Mundial y sus secuelas. A partir de la década de los 70, y hasta la crisis sub-prime de 2007, según los autores, se puso mayor énfasis en la estabilización de la inflación y la estabilidad de precios, lo cual no es del todo cierto, al revisar el mandato de Allan Greenspan.

Ahora, según los autores, el péndulo vuelve a poner un mayor peso en su mandato inicial de la estabilidad financiera, que los políticos y los mercados financieros habían llegado a dar por sentado durante la era de la posguerra. Es llamativa la utilización de estos argumentos, que implícitamente justificaban el desmantelamiento de todo lo que se instauró bajo la administración de Franklyn Delano Roosevelt para que no volviera a repetirse una crisis como la Gran Depresión. Y no aprendieron, tras dicho desmantelamiento era cuestión de tiempo esperar a que se produjera un colapso como el actual.

Los instrumentos de la Fed bajo los distintos mandatos

Reinhart y Rogoff presentan evidencia que sugiere que en todos estos regímenes, bien sea el mandato de estabilidad financiera, de baja inflación y el pleno empleo, o monetización de la deuda pública, los tipos de interés a corto plazo no suelen ser una estadística suficiente para caracterizar las condiciones monetarias o de liquidez en un punto en el tiempo. Los autores hacen hincapié en la evolución del crédito para complementar los tipos de interés y ofrecer una visión completa de las condiciones financieras (Vozpópuli, 2013).

Concluyen que los objetivos múltiples de política monetaria requieren múltiples instrumentos. Políticas tales como los cambios en los requisitos de reservas y de márgenes, y una variedad de medidas de crédito que han sido descartadas como anticuadas deben incorporarse como parte del conjunto de herramientas de todo banco central. Curiosamente estos instrumentos han seguido desempeñando un papel central en la definición de la política monetaria en muchos países emergentes. A modo de ejemplo, según los autores, si la Reserva Federal tuviera una mayor capacidad de imponer requisitos de reserva, las políticas de flexibilización cuantitativa de hoy en día tendrían menos riesgos de salida, y en consecuencia se podrían emplear de forma más agresiva.

Por lo tanto, implícitamente, los autores rechazan la tendencia que durante las últimas tres décadas, tanto la literatura académica como la práctica política, derivó hacia una visión del mundo donde el tipo de interés a corto plazo era el único instrumento necesario de política monetaria. Los fundamentos teóricos que apoyan este punto de vista por lo general asumían mercados completos y eficientes, un supuesto falso. Una mentira más de la ortodoxia neoliberal.

La actuación más reciente de la Fed

Durante la más reciente crisis económica, la Reserva Federal ha intentado cumplir con el mandato que el Congreso de EEUU le encomienda: promover el máximo empleo sostenible y un nivel estable de precios, y contribuir a la estabilidad financiera, actuando para contener los trastornos financieros y prevenir su difusión. Así, desde los propios inicios de la crisis, la Fed acudió a su tradicional instrumento de política monetaria del periodo de postguerra: el control del tipo de interés de los fondos federales.

En respuesta a la crítica situación de los mercados financieros, el 17 de agosto de 2007 la Reserva Federal redujo en 50 puntos el tipo de interés de la ventana de descuento, del 6,25% al 5,75%⁹⁷, además de extender el plazo de los préstamos y ampliar las clases de garantía que podían presentarse (para incluir hipotecas y activos similares). A su vez, a medida que las condiciones económicas empeoraban, la Reserva Federal reducía considerablemente el tipo de interés objetivo de los fondos federales (en adelante, tipo de interés), un punto en septiembre, un cuarto de punto en octubre y otro cuarto en noviembre, situándolo en el 4,25%.

No obstante, como las tensiones en los mercados crediticios no disminuían, durante el primer semestre de 2008 la Reserva Federal redujo de modo drástico el tipo de interés, situándolo en el 2% en abril de 2008. Esta actitud decidida y agresiva puso de manifiesto que el banco central estadounidense había pasado de implementar una política de equilibrio entre luchar contra la inflación y mantener el crecimiento económico, a una política claramente encaminada a evitar la recesión. Y todo ello a una velocidad sin precedentes en la actuación histórica de la Reserva Federal, lo que podía introducir riesgos inflacionarios y fue tan aplaudido desde Wall Street como criticado desde algunos sectores académicos (Cassidy, 2008).

Los sucesivos descensos del tipo de interés no estimularon el gasto en el sector privado tanto como la situación requería y la crisis se intensificó en el otoño de 2008. Por este motivo, en el marco de una acción coordinada y sin precedentes entre seis bancos centrales, la Reserva Federal redujo el tipo de interés otro medio punto el 8 de octubre. Finalmente, en diciembre de ese año, se estableció el tipo de interés en el rango entre 0 y 0,25%, lo que significa que desde entonces la política de tipo de interés en Estados Unidos es esencialmente de cero, algo que no ocurría desde la Gran Depresión. Una vez que el tipo de interés nominal es cero no se pueden realizar más ajustes a la baja, en virtud de que los prestamistas no aceptarán un tipo de interés nominal negativo cuando se puede mantener efectivo,

⁹⁷ A no ser que se indique lo contrario, todos los datos presentados a lo largo del artículo proceden directamente de la Reserva Federal o han sido elaborados a partir de datos de la Reserva Federal. Ver: <http://www.federalreserve.gov/>

de modo que el principal instrumento de política monetaria parecía agotado a finales de 2008.

A lo largo de los últimos cinco años, la Fed ha reiterado su propósito de impulsar la creación del empleo, aunque sin amenazar la estabilidad de los precios. El 2012 fue un año en donde más que nunca quedó claro y "hasta por escrito" el compromiso de la Reserva Federal como sostenedora en última instancia del nivel de precios de los activos financieros, lo que se ha dado en conocer como entorno reflacionario (El Economista, 2013).

Sin embargo, en su histórico comunicado del 12 de diciembre de 2012, la Fed supeditó su decisión de mantener la tasa de los fondos federales en los niveles mínimos actuales hasta mediados de 2015, a que la tasa de desempleo alcance al menos el 6.5%; en otras palabras, antepuso los objetivos de pleno empleo a las metas de inflación⁹⁸. Era la primera vez en décadas enteras de hacer política monetaria que la Fed enviaba semejante señal, lo cual sin dudas reescribía la forma de hacer política monetaria: absoluta certeza es lo que se busca sin lugar a ambigüedades, a fin de apuntalar una recuperación que sigue siendo incierta (El Economista, 2013).

En efecto, la crudeza de la reciente crisis económica ha puesto de relieve las limitaciones de utilizar el tipo de interés de muy corto plazo como único instrumento de política monetaria. De hecho, algunos economistas, como el profesor Rajan de la Universidad de Chicago, argumentan que probablemente se haya agotado la vía de unas condiciones crediticias de bajos tipos de interés para el estímulo al crecimiento (Reuters, 2013).

Más aún, funcionarios de la propia Fed consideran que la agresiva política monetaria expansiva podría estar frustrando los esfuerzos de los estadounidenses para restaurar su riqueza personal y de hecho podría impedir un repunte más general del consumo del país (Reuters, 2013).

Por ejemplo Charles Plosser, el presidente de la Fed de Filadelfia, que ha criticado abiertamente la prolongada política de tasas de interés cercanas al cero por ciento del organismo monetario, delineó de qué manera esas políticas podrían estar socavando la reactivación económica estadounidense que deberían alentar.

"Los esfuerzos para hacer aun más negativas las tasas de interés reales o las promesas de mantener las tasas bajas por mucho tiempo podrían haber frustrado los esfuerzos de las familias para reconstituir sus hojas de balance sin estimular la demanda agregada o el consumo. Ahora, pese a que ya pasaron tres años desde el fin de la recesión, a las familias les tomará tiempo restablecer su riqueza a un nivel cómodo, y los intentos por incrementar el 'estímulo' económico podrían no servir para acelerar el proceso y de hecho podrían prolongarlo" (Reuters, 2013).

Con la finalidad de actuar sobre las expectativas de los agentes e influir sobre los tipos de interés de largo plazo, la Reserva Federal también recurrió a otro de sus instrumentos convencionales, su política de comunicación. Como las tasas de largo

⁹⁸ Actualmente la Fed toleraría hasta un 2.5% de inflación de corto plazo por encima de su meta de equilibrio de largo plazo del 2%.

plazo no son si no una función de las tasas actuales de corto plazo y de las tasas futuras esperadas (más una prima temporal), un compromiso creíble de mantener las tasas de corto plazo en cero por un tiempo prolongado, disminuye las expectativas del público sobre las tasas futuras, reduciendo las tasas de largo plazo y estimulando así la demanda agregada (Bernanke, 2002).

Políticas no convencionales: *credit easing*

Aunque se pudiera aceptar que las reducciones en el tipo de interés tuvieron algún efecto positivo, la situación crítica en los mercados de crédito limitaba claramente su impacto. En teoría, para que el tipo de interés sea un instrumento suficiente para la conducción de la política monetaria son necesarios dos supuestos (Blanchard et al., 2010). El primero es que los efectos reales de la política monetaria tengan lugar a través de los tipos de interés y los precios de los activos, no a través de ningún efecto directo de los agregados monetarios. El segundo es que todos los tipos de interés y los precios de los activos estén vinculados a través del arbitraje⁹⁹.

Sin embargo, la creciente sofisticación financiera había conducido a la segmentación de los mercados a la vez que favorecido la actuación de inversores especializados en mercados específicos. En condiciones normales, los mercados están estrechamente vinculados a través del arbitraje, pero cuando muchos inversores se retiran repentinamente del mercado, la interrelación desaparece y el efecto en los precios puede ser muy grande. Cuando esto ocurre, como en la crisis actual, los tipos de interés de los distintos activos dejan de estar vinculados a través del arbitraje y la política de tipos de interés a corto plazo no es un instrumento suficiente para reactivar el mercado.

Así, la crisis se fue agravando y la Reserva Federal tuvo que poner en marcha un arsenal de medidas de política monetaria no convencional, respondiendo al deterioro de la situación en los mercados financieros y de la economía real de un modo agresivo, “innovador” y decidido para estabilizar el sector financiero, conjurar un probable proceso deflacionario y evitar que la economía cayera por el precipicio.

Muchas de esas medidas no existían antes de la crisis y fueron creadas por la Reserva Federal a medida que la situación lo requería¹⁰⁰. Todas ellas hacen uso del activo de la Reserva Federal y, en esencia, implican la concesión de préstamos o la compra de activos. El objetivo era extender el préstamo y facilitar los flujos de crédito en el conjunto de la economía, aumentando de modo extraordinario el crédito disponible, ampliando su provisión de liquidez a entidades no bancarias e

⁹⁹ Bajo estos dos supuestos, que aparentemente se cumplían antes de la explosión de la crisis, modificando el tipo de interés de corto plazo, todas las demás tasas y precios de los activos debían seguir el comportamiento impulsado por la Reserva Federal. De modo que se consideraba que intervenir en más de un mercado era redundante o inconsistente, y los detalles de la intermediación financiera eran, en gran medida, irrelevantes para el desarrollo de la política monetaria.

¹⁰⁰ En todo caso, las líneas generales de muchas medidas no convencionales puestas en marcha ya se anticipan en Bernanke (2002), donde el actual presidente de la Reserva Federal muestra del siguiente modo su confianza en la eficacia de la política monetaria aún cuando el tipo de interés se sitúe en niveles cercanos a cero: “Como ya he señalado, algunos observadores han concluido que cuando el tipo de interés llega a cero –su mínimo en términos prácticos– la política monetaria pierde su capacidad para estimular más la demanda agregada y la economía. Desde un punto de vista conceptual, y en mi opinión, también desde un punto de vista práctico, esta conclusión es claramente errónea”.

interviniendo directamente (con compras) e indirectamente (aceptando activos como garantía) en un amplio espectro de mercados de activos, como el del papel comercial o el hipotecario.

Estas medidas monetarias no convencionales se pueden agrupar en tres grupos (Bernanke, 2009a): préstamos a bancos y otras entidades financieras, suministro de liquidez a mercados de crédito considerados clave y compra de títulos de largo plazo.

Préstamos a bancos y a otras instituciones financieras

Este tipo de instrumentos está estrechamente vinculado al papel tradicional de un banco central como prestamista de última instancia. Mediante ellos, la Reserva Federal proporciona liquidez de corto plazo a bancos e instituciones financieras para que unos y otros aumenten su confianza y puedan afrontar préstamos e inversiones de largo plazo, con la seguridad de que tendrán acceso a financiación cuando lo necesiten. El objetivo es reducir el riesgo sistémico y evitar una crisis de liquidez clásica al asegurar a los participantes en el mercado que si los inversores de corto plazo perdieran confianza, las instituciones financieras podrían satisfacer sus demandas de efectivo sin tener que acudir a masivas y desestabilizadoras ventas de activos. Además, con estos instrumentos, se pretende reducir las tensiones de financiación e incrementar la disposición de bancos e instituciones financieras a prestar y crear mercados.

Un instrumento tradicional de la Reserva Federal son los préstamos a corto plazo que ofrece a los bancos comerciales a través de la ventana de descuento. En tiempos normales, esta ventana no es utilizada por los bancos, ya que el diferencial entre el tipo de descuento y el tipo de interés de los fondos federales suele ser de un punto porcentual, lo que significa que el mercado interbancario proporciona crédito más barato. Una vez que comenzó la crisis financiera, y a pesar de las reducciones en el tipo de descuento aplicadas por la Reserva Federal, ésta detectaba que los bancos no estaban utilizando la liquidez provista mediante este mecanismo. La razón principal radicaba en que tomar prestado de la ventana de descuento enviaba la negativa señal al mercado de que el que lo hacía estaba teniendo dificultades para conseguir dinero. Este “estigma” asociado con la petición de préstamos a través del procedimiento normal provocaba que a medida que la crisis avanzaba, los bancos continuasen siendo reacios a acudir a esa fuente de liquidez.

Por ello, la Reserva Federal creó en diciembre de 2007 el TAF (Term Auction Facility). Mediante este instrumento, la Reserva Federal ofrece fondos a los bancos comerciales a través de una subasta anónima exigiendo el mismo tipo de garantía que en el préstamo normal a través de la ventana de descuento. De modo que el uso de este mecanismo no conlleva ningún juicio sobre la situación financiera del que lo usa, por lo que se elimina el “estigma” asociado a la petición del préstamo normal y pueden acudir a él tanto los bancos saneados como los bancos con problemas.

A su vez, como los mercados financieros están mundialmente interconectados y tienen alcance global, también existían problemas de liquidez en los mercados interbancarios a nivel internacional. En consecuencia, la Reserva Federal extendió,

en diciembre de 2007, líneas de intercambio (swaps de divisas) con el Banco Central Europeo y con el Banco Nacional Suizo, permitiendo a estos bancos centrales ofrecer liquidez en dólares a los bancos comerciales de sus áreas. Más adelante, en septiembre de 2008, se abrieron nuevas líneas de intercambio con el Banco de Japón, el Banco de Inglaterra y el Banco de Canadá, hasta llegar a mantenerlas con catorce bancos centrales extranjeros.

A pesar del positivo impacto de esas iniciativas, la liquidez seguía siendo escasa y se reducía la cantidad de títulos del Tesoro en el mercado. En tiempos normales, tanto los títulos del Tesoro como otro tipo de activos (por ejemplo, activos respaldados por hipotecas) sirven de garantía en los mercados de crédito. No obstante, durante la crisis financiera, muchos prestamistas empezaron a aceptar como garantía únicamente los títulos del Tesoro, lo que hizo que muchos prestatarios solventes que no disponían de este tipo de activos (pero sí de otros activos con buena calificación) no pudiesen acceder al crédito. Para acometer esta escasez de garantías, la Reserva Federal introdujo dos nuevos instrumentos en marzo de 2008.

Uno de ellos fue el TSLF (Term Securities Lending Facility), que extiende los plazos de los préstamos¹⁰¹ y aumenta los activos que pueden ser utilizados como garantía¹⁰² por las entidades que toman prestados títulos del Tesoro de la Reserva Federal. Mediante este instrumento se pretendía reactivar especialmente los mercados de repos, en los que se negocian contratos de compra y recompra de activos financieros, principalmente títulos del Tesoro, que no estaban operando eficientemente debido a problemas de liquidez.

El otro instrumento fue el PDCF (Primary Dealer Credit Facility), que extiende los derechos de préstamo de los bancos comerciales a los bancos de inversión y otras entidades financieras no bancarias¹⁰³. Hasta entonces, la Reserva Federal se había resistido a prestar a compañías de Wall Street por miedo a que esa disponibilidad, por un problema de riesgo moral, las llevara a tomar un riesgo excesivo. No obstante, con la intención de mejorar la liquidez de los mercados y animar a los operadores a crear mercados y a proporcionar crédito a sus clientes, la Fed se vio obligada a crear esta facilidad de crédito para operadores primarios.

Además, en respuesta a la intensificación de los problemas del sector financiero en septiembre de 2008, la Reserva Federal expandió los tipos de garantía aceptados en el TSLF y el PDCF¹⁰⁴. Para todos esos instrumentos de provisión de crédito, los préstamos están sobregarantizados (i.e., el valor de la garantía es mayor que el

¹⁰¹ Los prestatarios pueden mantener los títulos del Estado hasta 28 días.

¹⁰² Los prestatarios pueden proveer valores menos líquidos como garantías, como deuda de agencias federales, títulos de agencias federales respaldados por una hipoteca o títulos privados de rating triple A respaldados por una hipoteca.

¹⁰³ Técnicamente, a los 19 operadores primarios con los que la Reserva Federal realiza sus operaciones diarias de mercado abierto. Como esta nueva facilidad de crédito implicaba prestar a instituciones no explícitamente permitidas en la Ley de la Reserva Federal, la Reserva Federal tuvo que acudir a la autoridad conferida por la sección 13 (3) de dicha Ley, que permite ese tipo de préstamos en condiciones exigentes y de emergencia".

¹⁰⁴ Concretamente, el TSLF acepta todo tipo de títulos de inversión, y el PDCF permite cualquier garantía aceptable en un sistema repo de tres partes.

valor del préstamo) con recursos de la compañía prestataria, lo que, en principio, parece reflejar la intención de la Reserva Federal de reducir el riesgo de crédito al que se expone.

Suministro de liquidez a mercados de crédito considerados clave

A pesar de que los numerosos y creativos instrumentos descritos en el apartado anterior sirvieron para inyectar liquidez de forma masiva a las entidades financieras, los mercados de crédito seguían flaqueando. La liquidez suministrada por la Reserva Federal no estaba siendo transferida a los mercados de crédito por las instituciones que la estaban obteniendo, y los préstamos a las entidades financieras no estaban solucionando las lagunas crediticias en los mercados no bancarios.

Durante las últimas décadas, la intermediación financiera ha pasado gradualmente del préstamo bancario a los mercados de capitales. Por este motivo, para estabilizar el sistema financiero, la Reserva Federal decidió actuar sobre los mercados de crédito no bancarios de los que muchas empresas dependen para su financiación de corto y largo plazo, ampliando su papel como prestamista de última instancia a entidades no bancarias e introduciendo un segundo paquete de instrumentos cuyo objetivo era proporcionar liquidez directamente en mercados de crédito considerados clave.

Los principales mercados no bancarios son los mercados de fondos del mercado monetario y los mercados de fondos de inversión colectiva. En septiembre de 2008, la Reserva Federal creó el AMLF (Asset-Backed Commercial Paper Money Market Mutual Fund Liquidity Facility) y en octubre de 2008, tras la caída de Lehman Brothers, reaccionó rápidamente creando el CPFF (Commercial Paper Funding Facility). El objetivo de estos instrumentos era financiar la compra de papel comercial¹⁰⁵ respaldado por activos de estos fondos y proporcionar liquidez en estos mercados, ante eventuales retiradas de fondos por parte de los inversores de corto plazo. Una vez más, la Reserva Federal estaba actuando como prestamista de última instancia para evitar una crisis de liquidez. Además, la situación de incertidumbre en estos mercados hacía dudar de la posibilidad de las compañías de refinanciar esa deuda, de modo que estas facilidades de crédito se introdujeron para minimizar ese riesgo de imposibilidad de refinanciamiento y recuperar la confianza en el mercado.

Dentro de este apoyo a determinados mercados de crédito considerados clave, la Reserva Federal fue aún más lejos e introdujo medidas concretas con el objetivo específico de estabilizar a determinadas instituciones. Concretamente, concedió préstamos en marzo de 2008 para facilitar la absorción de Bear Stearns por parte de JP Morgan Chase, y en septiembre de 2008 para el rescate de AIG¹⁰⁶ (Willardson, 2008).

¹⁰⁵ El papel comercial es deuda emitida por las empresas, normalmente para gestionar necesidades de efectivo en el corto plazo.

¹⁰⁶ Bear Stearns era el quinto banco de inversión más grande de EEUU y AIG la principal compañía de seguros del país (y una de las empresas más grandes del mundo). Ambas compañías tenían insalvables problemas que las conducían directamente a la quiebra, lo que debido a sus enormes interconexiones con el resto de instituciones en los mercados (y en el caso de AIG también por su tamaño) conllevaban graves consecuencias sistémicas, por lo que la Reserva Federal decidió

Por último, en noviembre de 2008, la Reserva Federal creó el TALF (Term Asset-Backed Securities Loan Facility), programa dirigido a proporcionar liquidez en los mercados de titulización de créditos al consumidor y a las pequeñas y medianas empresas, que estaban básicamente estancados. Mediante estos préstamos, la Reserva Federal presta dinero en los mercados de titulización de activos respaldados por créditos a estudiantes, créditos para compra de coches, créditos de tarjeta de crédito y créditos similares¹⁰⁷.

Compra de títulos de largo plazo o Programa de flexibilización cuantitativa¹⁰⁸.

El tercer tipo de iniciativas de la Reserva Federal pretende mejorar las condiciones en los mercados de crédito privado a través de la compra de valores de largo plazo en esos mercados, con la intención de presionar a la baja los tipos de interés en los préstamos de largo plazo. Es lo que se conoce como programa de compra de activos a gran escala o programas de "flexibilización cuantitativa" (*quantitative easing* - QE, por sus siglas en inglés)¹⁰⁹, que no es más que imprimir nuevos dólares sin respaldo productivo.

El 25 de noviembre de 2008, la Reserva Federal anunció que emprendería planes de compra de obligaciones y de titulaciones hipotecarias de las empresas vinculadas al Gobierno relacionadas con el mercado inmobiliario, es decir, Fannie Mae, Freddie Mac, Ginnie Mae y Federal Home Loan Banks. En marzo de 2009 anunció que compraría bonos del Tesoro de largo plazo.

En sus esfuerzos desesperados por evitar la debacle, el banco central norteamericano ha lanzado ya tres rondas de "flexibilización cuantitativa" (ver cuadro 1), que implican la inyección de más de 3 billones de dólares y han provocado un nuevo record superior a los 4 billones de dólares¹¹⁰ de la base monetaria de EEUU (LaRouche, 2012).

introducir medidas específicas para rescatarlas, no sin mostrar claros reparos. En relación con AIG, Ben Bernanke ha dicho: «Como regla general, mi preferencia clara es que cualquier empresa que no puede cumplir con sus obligaciones debe soportar las consecuencias del sistema de mercado. En mi opinión, prevenir la quiebra de AIG fue la mejor de las distintas malas opciones que teníamos a nuestra disposición » (Bernanke, 2009).

¹⁰⁷ Además, el Departamento del Tesoro proporciona cobertura a estos créditos TALF por medio de fondos de su programa TARP (Troubled Asset Relief Program).

¹⁰⁸ Hay un consenso entre banqueros centrales de que cuando se avecinan tiempos difíciles, conviene aumentar la oferta monetaria (léase crear dinero). La Fed puede hacer esto reduciendo la tasa de interés de los fondos federales o comprando bonos del Tesoro de EE.UU. La flexibilización cuantitativa es un término sofisticado para referirse a una versión mucho más amplia de este segundo método: en lugar de limitarse a comprar bonos del Tesoro, ahora la Fed compra –a precios por encima de los que el mercado fijaría– activos financieros, como títulos hipotecarios.

¹⁰⁹ La Reserva Federal financia la compra de activos mediante la creación de reservas en las cuentas que los bancos comerciales tienen en el banco central. Esto implica que el tamaño del balance de la Reserva Federal aumenta en la misma cantidad que las compras de activos.

¹¹⁰ El aumento de la base monetaria se produce porque la Reserva Federal está comprando activos de los bancos con dinero nuevo que ha sido generado electrónicamente. En este intercambio, la Fed recibe un activo – normalmente un bono del estado – y el banco recibe nuevas reservas bancarias. Esto resulta en un aumento de la "base monetaria", que consiste en el dinero físico en manos de los ciudadanos y de la reserva en metálico que los bancos depositan en la Fed.

Cuadro 1. Secuencia temporal de los programas de compras de activos a gran escala de la Reserva Federal.

| Programa | Fecha | Descripción |
|--------------------------|--------------------------|--|
| LSAP1 (QE1) | 25 de noviembre de 2008 | Compra de deuda de GSE hasta US\$100 miles de millones y hasta US\$500 miles de millones en activos respaldados por hipotecas con garantía de las GSE (Agency MBS). |
| Extensión de LSAP1 | Marzo de 2009 | Compra de deuda pública a largo plazo hasta US\$300 miles de millones, deuda de GSE hasta US\$200 miles de millones y activos respaldados por hipotecas hasta US\$1.250 miles de millones. |
| Reinversión | Agosto de 2010 | Reinversión de los pagos de principal e intereses (de las tenencias de deuda pública y MBS) en deuda pública a largo plazo. |
| LSAP2 (QE2) | 4 de noviembre de 2010 | Compra de deuda pública a largo plazo hasta US\$ 600 miles de millones (finaliza en junio de 2011). |
| MEP1 (Operación Twist 1) | 21 de septiembre de 2011 | Compra de US\$ 400 miles de millones de deuda pública entre 6-30 años y vender la misma cantidad de 3 años o menos. |
| MEP2 (Operación Twist 2) | 20 de junio de 2012 | Compra de US\$ 267 miles de millones de deuda pública entre 6-30 años y vender la misma cantidad de 3 años o menos. |
| LSAP3 (QE3) | 13 de septiembre de 2012 | Compra de US\$ 40 miles de millones de activos respaldados por hipotecas con garantía de las GSE cada mes, sin fecha de finalización. |

Fuente: Reserva Federal y elaboración propia.

Como el sistema de reserva fraccional tiene el potencial de multiplicar cada dólar de la base monetaria por diez, los más de 3 billones de dólares en base monetaria creados desde la crisis del 2008 se convierten en más de 30 billones de dólares, que pueden ser usados para conceder préstamos, y que circulan por el sistema bancario inflando las burbujas de activos y espoleando los precios al consumidor (GoldMoney, 2012).

A diferencia de las anteriores, la tercera ronda de flexibilización cuantitativa, lanzada en septiembre del 2012, se enfoca más en la compra de hipotecas; la intención de la Fed es disminuir las tasas hipotecarias para aumentar la demanda de vivienda. Más importante aún, esta tercera ronda no tiene finalización explícita, la Fed no fijó una fecha límite para la compra de estos bonos respaldados por hipotecas ni para la de los bonos del Tesoro. Algunos críticos consideran que la flexibilización cuantitativa podría continuar para siempre.

Al comprar a razón mensual 40,000 millones de dólares más en titulaciones hipotecarias emitidas por agencias gubernamentales, la Reserva Federal se convertirá en la propietaria de la mayoría de todos estos activos. Cada mes, se emiten aproximadamente 120,000 a 125,000 millones de dólares. La Fed ya estaba comprando cerca de 25,000 millones de dólares al mes antes del anuncio.

Las facturas mensuales de la Fed están creciendo cada vez más, ya que la entidad planea gastar 85,000 millones de dólares al mes en activos (incluyendo hipotecas) "a largo plazo" hasta finales de 2012. En junio de 2013, Ben Bernanke apuntó que si la economía mantiene el esperado ritmo de crecimiento, el Banco Central que dirige, moderaría las compras mensuales de bonos y el programa de alivio cuantitativo podría finalizar a mediados del 2014.

Con la estrategia de flexibilización cuantitativa la Reserva Federal está avalando la permanencia –y hasta el crecimiento– del inmenso déficit fiscal del gobierno de Estados Unidos. Este es su efecto más nocivo y menos perceptible en el corto

plazo: en lugar de actuar como un sano contrapeso a la tendencia deficitaria del gobierno, el banco central actúa como el principal respaldo del gasto deficitario. Además de causar innumerables perjuicios económicos, esta decisión vulnera la democracia y la rendición de cuentas en Estados Unidos.

La política de *credit easing* y la hoja de balance de la Reserva Federal

El conjunto de medidas no convencionales adoptadas por la Reserva Federal durante la crisis financiera ha sido denominado política de *credit easing*. Según Bernanke (2009a) esta estrategia es, desde un punto de vista conceptual, diferente de la estrategia que siguió el Banco Central de Japón entre 2001 y 2006, normalmente denominada *quantitative easing*. Si bien en ambos casos se produce una expansión de los activos del banco central, la política de *credit easing* no se centra únicamente en la cantidad de activos del banco, sino también en la composición de la hoja de balance, es decir, en el *mix* de activos que tiene, y en cómo esta composición de activos afecta a las condiciones de crédito en los mercados. A su vez, esta estrategia pretende que los instrumentos de crédito estén determinados en gran medida por las necesidades de financiación de los agentes, de modo que su utilización aumente cuando empeoren las condiciones en los mercados, y viceversa.

La Reserva Federal ha financiado sus medidas extraordinarias recurriendo, principalmente, a la creación de dinero, aunque también vendiendo títulos del Tesoro u obteniendo fondos del Tesoro, que ha emitido deuda para financiar algunas medidas de la Reserva Federal. Esta estrategia ha incrementado enormemente el tamaño de la hoja de balance de la Reserva Federal y ha cambiado radicalmente su composición, lo que plantea grandes desafíos para la política monetaria norteamericana y global.

Entre agosto de 2007 y septiembre de 2008, la Reserva Federal esterilizó su política monetaria expansiva, vendiendo una gran cantidad de títulos del Tesoro de los que disponía para financiar sus medidas de provisión de liquidez. En consecuencia, el tamaño de la hoja de balance no cambió, aunque sí su composición: el peso de los títulos del Tesoro se redujo, y aumentó el de otro tipo de activos (préstamos a los bancos, etcétera).

Desde septiembre de 2008, la Reserva Federal dejó de aplicar políticas de esterilización y recurrió en gran medida a la impresión de dinero, expandiendo extraordinariamente el tamaño de su hoja de balance de un modo que no tiene precedentes en la historia. Desde septiembre de 2008, los activos de la Reserva Federal han pasado de 900.000 millones de dólares a más de 3 billones de dólares en el 2012. Esta ingente compra de activos ha aumentado las reservas de los bancos en la Reserva Federal, que han pasado de los 11.000 millones en septiembre de 2008 a 1,7 billones de dólares en el 2012 (Chang, 2013). Es mucho más de lo que nunca antes habían tenido y eso podría ser un gran problema; el exceso de liquidez dificultaría el control de la inflación con las alzas de las tasas de interés.

Antes de la crisis financiera, la cantidad de efectivo que los bancos mantenían inactivo en la Reserva Federal rara vez superaba los 25,000 millones de dólares,

que en términos de un sistema bancario de varios billones de dólares es una cantidad insignificante. Sin embargo, poco después del inicio de la crisis financiera, como una medida para ayudar a los bancos y salvar a la economía (o quizás al revés), el Banco Central comenzó a pagar intereses a los bancos por el dinero depositado en esta institución (Stephen, 2013).

El dinero fluyó hacia adentro y ha ido en aumento desde entonces, pero la tasa de incremento se ha acelerado recientemente. En los primeros tres meses del 2013, las reservas bancarias de la Fed aumentaron en casi 200,000 millones de dólares, o 25%, después de apenas moverse en 2012. La cantidad superó la marca de un billón de dólares por primera vez en abril. Sin embargo, todo ese dinero extra ha servido de poco para impulsar el crédito, que se redujo en el primer trimestre (Stephen, 2013).

Según un reporte de la firma de investigación bancaria SNL Financial, Marshall Schraibman y Robb Soukup, muchas instituciones todavía han registrado depósitos en el globo del Banco Central a medida que más liquidez se ha acumulado en sus balances generales en los últimos años (Stephen, 2013).

A su vez, desde septiembre de 2008, la composición del activo de la Reserva Federal ha variado sensiblemente.

En una primera fase, los activos correspondientes a los instrumentos de provisión de liquidez tenían un papel predominante. No obstante, estas medidas se han ido contrayendo hasta casi extinguirse, su lugar lo han ido ocupando los activos hipotecarios de largo plazo que la Reserva Federal ha ido comprando, y que ya supera los 4 billones de dólares (LaRouche, 2012).

Un artículo de la agencia Bloomberg News del 2 de diciembre de 2012 titulado "Crece escasez de valores de Tesorería porque la Fed absorbe el 90% de los nuevos bonos de EEUU" –un análisis que se refiere al año fiscal 2013 bajo esta política de la Fed– señala que la Fed "absorberá efectivamente alrededor del 90% neto de los nuevos activos de interés fijo denominados en dólares", emitidos en la economía de Estados Unidos. Este análisis se basa en el supuesto dudoso de que el déficit (la emisión de valores del Tesoro) se recortará en 2013 de 1.2 billones de dólares a 950,000 millones de dólares (una reducción de 250,000 millones de dólares) (LaRouche, 2012).

En otras palabras, a ese ritmo, para fines de 2013, la "cartera de activos" de la Fed, que ya está muy por encima de los 4 billones de dólares, será equivalente a la cuarta parte del PIB de Estados Unidos. Las implicaciones de esto superan con creces las mentiras que ha dicho Bernanke bajo juramento, como cuando dijo bajo testimonio a la Comisión de Servicios Financieros de la Cámara de Representantes en julio de 2009, que "la Reserva Federal no va a monetizar la deuda federal" (LaRouche, 2012).

Ante esta realidad, es preciso preguntarse: ¿cuál es la efectividad de estas políticas?, y aún más relevante: ¿qué riesgos pueden conllevar para la economía en el mediano y largo plazo?

Efectividad de las medidas en la evolución de los mercados

¿Cuál ha sido el efecto de las medidas puestas en marcha por la Reserva Federal durante la crisis financiera? Responder a esta cuestión no resulta fácil. Por un lado, la transmisión a la economía es compleja y el impacto de cada medida es difícil de aislar del que han tenido el paquete de estímulo fiscal y, sobre todo, las medidas financieras de inyección de capital promovidas por el Departamento del Tesoro o el Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). Por otro lado, en un entorno caracterizado por un bajo nivel de confianza por parte de los agentes y por severas disfunciones en los mercados de crédito, resulta complicado saber qué es lo que hubiese ocurrido en caso de que la Reserva Federal no hubiese actuado como lo ha hecho.

No obstante, a pesar de la dificultad de determinar de modo preciso el impacto de cada una de las medidas, es razonable afirmar que la estrategia de la Reserva Federal ha contribuido a estabilizar los mercados financieros y a facilitar el crédito en el conjunto de la economía.

En primer lugar, la aplicación de una política monetaria expansiva consistente en la provisión de una liquidez casi ilimitada ha contribuido a reducir el nivel de riesgo sistémico, en especial, durante las semanas inmediatamente posteriores a la caída de Lehman Brothers (Klyuev et al., 2009). Desde el año 2009, los indicadores de estrés financiero del FMI experimentaron descensos continuados en relación con los máximos alcanzados tras la quiebra de Lehman Brothers.

En segundo lugar, las medidas de provisión de liquidez de la Reserva Federal han contribuido a reducir el endurecimiento del crédito y a conseguir una cierta vuelta a la normalidad en el mercado monetario (Minegishi y Cournède, 2010). Se ha observado cómo el diferencial LIBOR-OIS¹¹¹, principal indicador para medir el estrés en el mercado interbancario, se ha reducido en distintos momentos de la crisis financiera después del anuncio y puesta en marcha de distintas medidas no convencionales.

Por ejemplo, a finales de 2007, este indicador se redujo sensiblemente tras el anuncio de la creación del TAF. A su vez, después de la quiebra de Lehman Brothers y durante el primer semestre de 2009, este diferencial disminuyó de modo notable tras la comunicación de la Reserva Federal de que aumentaría considerablemente las cantidades subastadas con el TAF y de que crearía el AMLF y el CPFF. Por su parte, los swaps realizados con 14 bancos centrales también han contribuido a reducir la presión sobre el diferencial LIBOR-OIS (Hooper y Stock, 2009). A finales de 2009, el diferencial LIBOR-OIS se situaba casi en los niveles previos a agosto de 2007.

¹¹¹ El London Interbank Offer Rate (LIBOR) es el tipo al que los bancos indican que están dispuestos a realizar préstamos a otros bancos durante un periodo determinado. El Overnight Index Swap (OIS) es el tipo de un derivado sobre el tipo de los préstamos a un día. El OIS se considera una medida de las expectativas del mercado sobre el tipo de interés de los fondos federales. El diferencial LIBOR-OIS se considera una buena medida de estrés financiero y puede ser descompuesto entre sus componentes de riesgo de liquidez y riesgo de crédito.

La estabilización del mercado interbancario ha supuesto unos menores costes de financiación para los bancos y una reducción en los indicadores clave para establecer los préstamos a agentes no financieros. No obstante, las enormes provisiones de liquidez no han conseguido que los mercados vuelvan a la situación previa a agosto de 2007, ni que el préstamo bancario evolucione a un ritmo positivo (Klyuev et al., 2009). Ello se explica tanto por el bajo ritmo de actividad económica como por las claras limitaciones de la Reserva Federal para satisfacer las necesidades de capital de los bancos y, de este modo, fortalecer su capacidad para dar nuevos préstamos. Durante gran parte de la crisis financiera, la Reserva Federal ha contribuido a reducir el riesgo de liquidez, pero no el riesgo de crédito (Duca et al. 2009; Klyuev et al., 2009), en donde incide, entre otras cosas, la percepción de los mercados sobre los riesgos derivados de la existencia de activos de dudoso valor y sobre de las posibles insolvencias generadas por el aumento del desempleo.

En cuanto a sus efectos sobre otras variables del mercado monetario, Hooper y Sloock (2009) argumentan que el TSLF ha contribuido a reducir los diferenciales entre las tasas que los operadores primarios afrontaban en los repos colateralizados con titulaciones hipotecarias en relación con los repos colateralizados con títulos del Tesoro. Por su parte, Duca et al. (2009) afirman que el AMLF y el CPFF han contribuido a reducir los diferenciales entre las tasas del papel comercial con respecto al OIS o a activos con menos riesgo como los títulos del Tesoro.

La mejora global en la situación del mercado monetario derivada de la implementación de las medidas no convencionales de la Reserva Federal y la corrección de las severas disfunciones en los distintos mercados de crédito, también han permitido que los recortes drásticos en el tipo de interés aplicados desde la segunda mitad de 2007 hasta finales de 2008 se hayan podido transmitir con mayor eficacia a los mercados de crédito y a la actividad económica (Minegishi y Cournède, 2010).

En tercer lugar, los mercados de titulación de activos también han experimentado una mejora. El anuncio de la compra de titulaciones hipotecarias y, sobre todo, el inicio de este programa a comienzos de 2009 ha contribuido a bajar los tipos de los préstamos hipotecarios y a reducir los diferenciales con respecto a los bonos del Tesoro de largo plazo (Duca et al., 2009; Hooper y Sloock, 2009).

Varios estudios analizan el impacto de las compras de activos en los tipos de interés. Empíricamente, no es una tarea sencilla distinguir entre los efectos de la política monetaria de otros factores económicos relevantes, por lo que se han utilizado distintas metodologías para intentar aislar las consecuencias de estos programas. Según estos estudios, los tipos de interés de la deuda pública a 10 años bajaron entre 40 y 100 puntos básicos durante el primer programa de compra de activos (LSAP1) y siguieron reduciéndose en menor medida, entre 15 y 45 puntos básicos adicionales, durante el segundo programa (LSAP2). El efecto acumulado de estas dos actuaciones, junto con el programa de extensión de madurez (MEP)¹¹², es

¹¹² Para afectar los tipos de interés a largo plazo, la Reserva Federal introdujo una variante en los programas de compras ya anunciados en septiembre de 2011, conocido como programa de extensión de madurez (MEP) o «Operación twist». Esta operación no implica ningún cambio en el

de entre unos 80 y 120 puntos básicos. Se estiman efectos similares para los activos respaldados por hipotecas (“MBS”, por sus siglas en inglés), actuación con la cual se ha intentado estimular el mercado de la vivienda. Sin embargo, dada la magnitud de las compras de deuda pública y MBS bajo estos programas, que han llegado a superar el 20% y el 25% del saldo en circulación respectivamente, no es sorprendente que su precio se haya visto afectado (La Caixa, 2012).

Sin duda, una prueba más contundente sobre su efectividad debe basarse en el análisis de los tipos de interés de activos que no hayan sido objeto directo de compras. Los estudios disponibles en este campo no son tan concluyentes, pues es más difícil determinar cuáles serían los tipos de interés de los distintos activos sin las intervenciones de política monetaria. En cualquier caso, la evidencia disponible parece indicar que se ha producido una reducción tanto de los tipos de interés de hipotecas minoristas como de los bonos corporativos (véase gráfico 1), lo que sugiere que se han conseguido reducir los costes de financiación de familias y empresas.

Gráfico 1. Tipos de interés y activos en el balance de la Reserva Federal



Fuente: La Caixa, 2012. Informe mensual, octubre

NOTA: Las áreas sombreadas representan los programas de compras de activos: LSAP1 (de enero de 2009 a marzo de 2010), LSAP2 (de noviembre de 2010 a junio de 2011), MEP (de septiembre de 2011 a junio de 2012) y LSAP3 (anunciado en septiembre de 2012).

tamaño del balance del banco central, sino que consiste en comprar deuda pública a largo plazo al mismo tiempo que vende deuda pública a corto plazo por la misma cantidad.

Estas políticas pueden haber evitado una recaída de la actividad. De hecho, la Reserva Federal estima que los programas de compras de activos podrían haber incrementado el nivel del PIB en casi 3 puntos porcentuales e incrementado el empleo privado en más de 2 millones de empleos (La Caixa, 2012). Sin embargo, lo cierto es que la economía sigue muy deprimida. Parece que la considerable expansión de la base monetaria y los bajos tipos de interés no han conseguido hacer fluir el crédito a la economía real. La utilización de la capacidad productiva sigue muy por debajo de su potencial y la tasa de paro sigue en niveles muy altos.

Riesgos potenciales

La respuesta de la Reserva Federal ha sido decidida, rápida e ingeniosa. El conjunto de las intervenciones ha contribuido a estabilizar la situación en los mercados de crédito durante la mayor crisis económica desde la Gran Depresión. No obstante, las medidas extraordinarias puestas en marcha por la Reserva Federal no están exentas de ciertos riesgos potenciales.

En primer lugar, la actuación directa y selectiva de la Reserva Federal en determinados mercados ha implicado asignaciones ineficientes del crédito, y ha contribuido a la formación de burbujas especulativas en el precio de determinados activos. La Reserva Federal ha decidido intervenir en algunos mercados y no en otros, algo que no hace en sus tradicionales operaciones de mercado abierto, donde el objetivo es controlar el tipo de interés a corto plazo pero sin decidir dónde se asigna el crédito. Hamilton (2009) sostiene que es posible que la asignación directa del crédito realizada por la Reserva Federal no sea la socialmente óptima. En la misma línea, si las decisiones de intervención en determinados mercados de crédito se mantienen durante demasiado tiempo, ello podría reducir artificialmente el coste de inversión en determinados activos y generar nuevas burbujas (Minegishi y Cournède, 2010).

En efecto, la política de la Fed descrita por los estadounidenses como la de un helicóptero que lanzaría billetes a granel sobre Estados Unidos o como la de impresión de dinero sin respaldo productivo –a través de los tres programas de facilitación cuantitativa– infló una nueva burbuja de crédito (que en particular recuperó los precios de los inmuebles) y llevó los mercados bursátiles a niveles récords (el dinero de la Fed benefició, sobre todo, a los mercados financieros, a las bolsas de valores). Autorizando al tesoro a endeudarse a tasa baja, la deuda pública explotó. Y no resolvió ninguno de los problemas de la economía real.

Es por eso que la Fed no puede permitirse parar su apoyo: sin él ya no habría suficientes compradores de bonos del tesoro a las tasas actuales, las que deberían consiguientemente subir a niveles insostenibles. Sin ese apoyo, los bienes inmuebles reiniciarían su descenso a los infiernos y los mercados bursátiles se sumergirían.

Pero es difícil sostener la ilusión de una economía real alimentada por burbujas por doquier. Ya sea la burbuja de los préstamos estudiantiles, la de los préstamos para automóviles, por supuesto la burbuja de los bonos del tesoro, o la nueva burbuja del tipo sub-primas, en formación a petición de Obama que ahora incita a los bancos a prestar a los particulares menos seguros para reactivar el mercado de inmuebles,

todos los sectores de la economía que se sostienen sólo gracias a la Fed están desconectados de la realidad. Pero, parafraseando una película, lo importante no es la burbuja, es el aterrizaje.

En segundo lugar, la estrategia llevada a cabo por la Reserva Federal podría afectar a su “independencia”, tan necesaria para conseguir un crecimiento estable con baja inflación. El hecho de que parte de las medidas hayan sido financiadas con fondos públicos y de que todas las pérdidas derivadas de las acciones de la Reserva Federal se cubrirán con cargo a los ingresos públicos, puede haber comprometido notablemente la independencia de la Reserva Federal (Hamilton, 2009; Goodfriend, 2009). Además, teniendo en cuenta que uno de los factores observados en varios casos de hiperinflación ha sido la pérdida de independencia de la autoridad monetaria y su disposición a recurrir a la creación de dinero para satisfacer las obligaciones de pago de la autoridad fiscal, la eventual pérdida de independencia podría haber incrementado la probabilidad de que tenga lugar una hiperinflación en el medio plazo, en especial teniendo en cuenta el espectacular déficit público en EEUU.

En tercer lugar, la implementación de estas medidas podría hacer retroceder el progreso realizado en la práctica de la política monetaria durante las últimas décadas. Taylor (2009) argumenta que el recurso a una cantidad ingente de medidas extraordinarias podría afectar al compromiso de seguir reglas predecibles en política monetaria. Como se ha señalado, se ha invocado el régimen excepcional que autoriza la Sección 13 (3) de la Ley de la Reserva Federal, por lo que a partir de ahora podría ser invocado en otras ocasiones, como por ejemplo, en caso de que la recuperación no sea demasiado rápida o de que se considere que el crédito en un determinado segmento del mercado es demasiado alto. En consecuencia, existe el riesgo de que se relaje el compromiso con una política monetaria predecible y no discrecional, que también ha constituido un factor clave en la consecución de un crecimiento estable y con baja inflación.

En cuarto lugar, es posible que parte de la disciplina en los mercados se haya perdido para siempre, en la medida en que los agentes saben que la autoridad monetaria intervendrá si otra crisis ocurre (Minegishi y Cournède, 2010). Ello incrementa los incentivos a que los agentes tomen riesgos excesivos y eleva el riesgo de que ocurran otras crisis financieras.

En quinto y último lugar, la estrategia desarrollada por la Reserva Federal ha recurrido de modo considerable al poder que este organismo ostenta en exclusiva – la facultad de crear dinero– generando un aumento histórico de la base monetaria y, en consecuencia, graves riesgos de inflación (Taylor, 2009, 2010; Hamilton, 2009). Como ya se ha señalado, gran parte de la financiación de los programas extraordinarios de la Reserva Federal ha recurrido a la creación de dinero y ha generado un aumento espectacular de las reservas bancarias. Los bancos no están utilizando por el momento dichas reservas¹¹³.

¹¹³ En parte porque la Reserva Federal está pagando un tipo de interés a los bancos para evitar que éstos las utilicen.

Por este motivo, aunque la base monetaria se ha incrementado considerablemente, medidas monetarias en sentido más amplio como los agregados monetarios M1 o M2 no han crecido tanto. No obstante, cuando la actividad económica mejore, los bancos podrían empezar a hacer uso de sus reservas y podría generarse una inflación muy alta, en caso de que la autoridad monetaria fuese incapaz de endurecer suficientemente su política monetaria.

La estrategia de salida de la Reserva Federal

El riesgo de generar inflación es, sin duda, la mayor crítica que se ha realizado a la actuación de la Reserva Federal durante la crisis financiera. En la práctica el rápido crecimiento de la masa monetaria impulsa niveles altos de inflación, como los periodos de hiperinflación en la década de 1920 en Alemania y en los ochenta en América Latina, por lo que resulta sorprendente que los estímulos por parte de la Fed no hayan provocado una ola inflacionaria en Estados Unidos.

Martin Feldstein (2013), el profesor de Economía de la Universidad de Harvard señala que este enigma desaparece "en cuanto se advierte que "flexibilización cuantitativa" no es lo mismo que "emisión de moneda" o, para decirlo más exactamente, aumento del stock de dinero".

"El stock de dinero que se relaciona más estrechamente con la inflación se compone principalmente del dinero que las empresas y los particulares tienen en los bancos" subraya Feldstein. Agrega que tradicionalmente un aumento en la compra de bonos se traslada a un crecimiento más rápido del stock de dinero. "En el 2008 se produjo un cambio fundamental en las normas de la Fed, que rompió el vínculo entre la compra de bonos y el volumen monetario subsiguiente" comentó.

Es por esto, que se le permitió a la Fed adquirir una gran cantidad de bonos sin provocar un aumento en el volumen de dinero y por lo tanto, en la inflación.

Por otro lado, Feldstein (2013) considera que el vínculo entre compra de bonos y dinero en circulación depende del funcionamiento del excedente de reservas de los bancos. "Cuando la Fed compra bonos del Tesoro u otros activos, el resultado es la creación de "reservas" para los bancos, que éstos depositan en el propio Banco Central"¹¹⁴.

No obstante, el profesor de Harvard destaca que la ausencia de niveles significativos de inflación durante los últimos años no implica que no vaya a aumentar en el futuro. Cuando las empresas y los particulares comiencen a demandar más préstamos, los bancos comerciales que tengan capital suficiente podrán satisfacer dicha demanda sin excederse de los límites que en otras condiciones resultarían de un nivel inadecuado de reservas. Esto provocará un crecimiento del gasto de empresas y particulares que, si bien en un primer momento

¹¹⁴ De acuerdo con las normas, las instituciones financieras están obligadas a mantener un nivel de reservas equivalentes a una fracción de sus depósitos a la vista, y hasta el 2008, la Fed no pagaba intereses por el excedente de reservas por encima de esta cantidad, lo que incentivaba a los bancos a otorgar préstamos a particulares y empresas hasta que el incremento de depósitos resultante agotara el excedente.

tal vez sea bienvenido, en poco tiempo podría convertirse en una fuente no deseada de inflación.

Para evitar un proceso inflacionario, la Reserva Federal ha diseñado una estrategia de salida para dismantelar y abandonar la política monetaria expansiva que ha desarrollado durante la crisis financiera. ¿En qué consiste la estrategia de salida de la Reserva Federal?

En primer lugar, determinadas medidas incorporan un cierto dismantelamiento automático. Muchas de las medidas extraordinarias de provisión de liquidez implican activos de corto plazo y se diseñaron para que una mejora en las condiciones en los mercados de crédito redujese los incentivos de los agentes a utilizarlas (Bernanke, 2009). Tanto los tipos de los préstamos como las exigencias de garantías se diseñaron para que las medidas resultasen menos atractivas a medida que la situación en los mercados de crédito se estabilizase.

Este dismantelamiento automático planeado por la Reserva Federal ha tenido lugar. En mayo de 2010, gran parte de las medidas puestas en marcha por la Reserva Federal expiraron o cerraron. Este es el caso del TSLF, el PDCF, el AMLF, el CPFF y los swaps temporales con bancos centrales de otros países del mundo. El TALF se cerró en junio de 2010. Además, la Reserva Federal ha normalizado las condiciones para prestar a través de la ventana de descuento, reduciendo el plazo de los préstamos al vigente antes de agosto de 2007 y aumentando el tipo al que los realiza. El dismantelamiento de la mayor parte de las medidas extraordinarias se evidencia en el balance de la Reserva Federal: si en diciembre de 2008 los activos correspondientes a las medidas de provisión de liquidez ascendían a los 1,3 billones de dólares, en el 2012 casi no existían.

En segundo lugar, la estrategia diseñada por la Reserva Federal se basa en la utilización de una serie de instrumentos que permiten endurecer la política monetaria aun cuando el tamaño de la hoja de balance siga siendo grande y los bancos dispongan de un volumen muy elevado de reservas (Bernanke, 2009, 2010). De hecho, esa es la situación presente, ya que aunque los activos relacionados con las medidas de provisión de liquidez se han reducido casi en su totalidad, la compra masiva de activos de largo plazo correspondientes a bonos del Tesoro y titulizaciones hipotecarias sitúa el volumen de reservas en el 2012 en 1,7 billones de dólares. Ante esta situación, ¿de qué instrumentos dispone la Reserva Federal para abandonar su política monetaria expansiva en caso de que las condiciones económicas mejoren?

En primer lugar, la Reserva Federal dispone de la autoridad, conferida por el Congreso en octubre de 2008, para pagar un interés sobre las reservas que los bancos tienen en la Reserva Federal. La finalidad de este instrumento es establecer un límite en el tipo de interés de los fondos federales, en la medida en que los bancos no se prestarán a un tipo más bajo que el que puedan obtener de la Reserva Federal. Mediante aumentos en el tipo de interés sobre las reservas, la Reserva Federal podrá presionar a alza los tipos de interés a corto plazo y evitar que los bancos hagan uso de sus reservas a un tipo menor al establecido por la Reserva Federal. Así es como la Reserva Federal podría ir subiendo el tipo de interés objetivo de los fondos federales.

En segundo lugar, la Reserva Federal podría retirar las reservas del sistema a través del establecimiento de repos inversos. Mediante estas operaciones, la Reserva Federal reduce temporalmente las reservas del sistema, comprometiéndose a devolverlas en el largo plazo. La medida es similar, sólo que inversa, a las operaciones de repos que la Reserva Federal lleva a cabo normalmente para controlar el tipo de interés. Finalmente, un medio adicional para retirar reservas es la creación de depósitos a plazo para los bancos, similares a los depósitos que los bancos ofrecen a sus clientes.

En tercer lugar, la Reserva Federal podría optar por esperar el vencimiento de los activos de largo plazo de que dispone, o se podría embarcar en la venta directa de dichos activos de modo escalonado¹¹⁵. Esta medida reduciría el tamaño de la hoja de balance y conseguiría distraer reservas del sistema. De hecho, reducir el tamaño de la hoja de balance y retornar a una composición tradicional (caracterizada por el predominio de títulos del Tesoro en el activo y una cantidad reducida de reservas en el pasivo) constituye el objetivo de largo plazo de la estrategia de salida de la Reserva Federal (Kocherlakota, 2010).

Algunos críticos han mostrado dudas sobre la capacidad de la Reserva Federal para endurecer la política monetaria si las condiciones económicas mejoran. Hamilton (2009) sostiene que la composición actual de la hoja de balance de la Reserva Federal, en la que los activos a largo plazo son la nota predominante, hace difícil reducirla en el corto plazo, algo que podría ser necesario si la situación económica se recuperase rápidamente. Taylor (2010) no considera tanto que exista una dificultad técnica, pero sí que exista una dificultad política, en la medida en que un endurecimiento de la política monetaria podría comprometer la recuperación económica. Teniendo en cuenta que la independencia de la Reserva Federal se ha visto comprometida, ésta podría no endurecer la política monetaria aunque fuese necesario. No obstante, otros consideran que la Reserva Federal sí dispone de los medios necesarios para aplicar una política monetaria más restrictiva cuando las condiciones económicas mejoren (Kiyuev et al., 2009; Meyer, 2010; FMI, 2010), y que la ingente cantidad de reservas no plantea problemas para ello.

Desde mayo del 2013, las tasas de interés comenzaron a subir, debido principalmente a la preocupación por lo que podría hacer la Reserva Federal y cuándo.

La mayor parte del debate gira en torno a la flexibilización cuantitativa y a los 3.1 billones de la cartera de bonos de la Fed. Pero lo que no se discute muy a menudo es el otro obstáculo que esta institución enfrenta para salir de su programa de estímulo: cómo lidiar con todo el dinero que los bancos han estacionado en la Reserva Federal y qué ocurrirá con ese dinero (Stephen, 2013).

¹¹⁵ Aunque son muchos quienes confían en que la Fed proceda entonces a drenar la extraordinaria liquidez que ha inyectado en los últimos años por la vía de enajenar buena parte de esos títulos de deuda, el instituto emisor se hallará maniatado: por cada punto que suban los tipos de interés en el mercado, experimentará minusvalías latentes de entre 200.000 y 300.000 millones de dólares sobre su cartera de activos, lo que prácticamente la obliga a, como ella misma ha anunciado, mantener todos sus títulos de deuda hasta vencimiento (y el vencimiento de más de la mitad de la cartera supera los 10 años) (Rallo, 2013).

No es ocioso recordar que la cartera de activos de la Fed consiste precisamente en todos los papeles sin valor que le han dado los bancos insolventes. Ahora la Fed está cayendo en una posición en que no puede ni siquiera empezar a hacer lo que ha venido prometiendo al Congreso cada vez que comparece, a saber, vender esa cartera de dizque activos de manera ordenada para regresar a las condiciones "normales" de deuda y rendimientos, sin disparar un aumento agudo y repentino en las tasas de interés. No se puede vender gradualmente la cuarta parte del PIB sin llamar la atención.

De hecho, la Fed ha creado una burbuja en la deuda del Tesoro de Estados Unidos, la cual la manejan los bancos mismos. Hay una gran especulación en los precios de los valores del Tesoro de todos los plazos de maduración, precios que han venido subiendo sin parar en cinco años en tanto que el rendimiento se acerca cada vez más a cero. Si esta burbuja empieza a reventar al primer indicio de que las tasas comenzarán a subir, entonces sí que va a salir la Fed a imprimir dinero como desesperados.

Los dos temas -la cartera de bonos y el dinero de los bancos- son, en parte, las dos caras de la misma moneda. Cuando el Banco Central compra bonos está entregando el dinero a alguien, ya sea un banco o inversionistas. Y parte de ese dinero, sin duda, termina siendo depositado en un banco, el cual tiene que ponerlo en algún lugar. Cuando el Banco Central decide vender su cartera de bonos, esencialmente estará tomando ese dinero de vuelta y, como arte de magia, los depósitos bancarios desaparecerán.

Es por eso que algunos lo ven casi como un problema nulo. "Las reservas ni siquiera entran dentro de mi modelo", dice un exgobernador de la Reserva Federal y cofundador de la firma de pronósticos económicos Macroeconomic Advisers, Laurence Meyer. "Eso no es lo que causa la inflación y no es la forma en que la Fed estimula la economía. Se trata de un efecto secundario" (Stephen, 2013).

Sin embargo, Meyer dice que los economistas de la Fed han elaborado planes para lidiar con la creciente acumulación de efectivo. Muchos piensan que una venta masiva de la cartera de bonos de la Fed podría ser muy perjudicial para el mercado de bonos, disparando las tasas por las nubes, lo que frenaría a la economía y causaría un daño potencialmente masivo a los bancos. Visto así, esta institución probablemente mantenga los bonos hasta su vencimiento, lo que podría tardar años. Eso significa que el dinero extra en la Fed podría estar presente durante mucho tiempo después de que la economía haya mejorado totalmente.

Esto podría dificultar el control de la inflación con las futuras alzas de las tasas de interés. La Reserva Federal paga actualmente a los bancos una tasa de interés de 0.25% en sus depósitos, que ahora ascienden a 2,500 millones de dólares al año. Algunos ya han llamado a eso un rescate "por la puerta trasera" para los bancos. Aunque los bancos tienen que pagar parte de ese dinero a la Corporación Federal de Seguros de Depósitos (FDIC, por sus siglas en inglés) con el fin de cubrir su más alta garantía de depósitos (Stephen, 2013).

Si la Reserva Federal decidiera subir las tasas de interés, tendría que aumentar lo que paga a los bancos sobre esos depósitos, lo que significa canalizar más dinero a

las manos de los bancos. No está claro cómo va a plantear eso políticamente, sobre todo si se produce en un momento en el que las ganancias bancarias y los bonos de los banqueros se han disparado de nuevo.

Además, al menos parte de la razón por la que algunos bancos han aumentado considerablemente la cantidad de dinero que tienen en la Fed en el último año podría tener que ver con la expectativa de que las tasas pronto suban. Obtener una pequeña tasa de interés libre de riesgo por parte de la Fed podría ser más atractivo para los bancos que prestar dinero a tasas de interés bajas o colocar las reservas en bonos que caerán en valor cuando las tasas suban. JP Morgan Chase, por ejemplo, ha aumentado la cantidad de dinero que mantiene en la Fed a 214,000 millones de dólares, desde los 61,000 millones de dólares de hace un año. Los depósitos en efectivo en la Fed también se han elevado en Wells Fargo a 100,000 millones de dólares desde 40,000 millones de dólares hace un año. La esperanza es que en algún momento los bancos sean capaces de encontrar mejores usos para ese dinero (Stephen, 2013).

A pesar de que la Reserva Federal dispone de los instrumentos adecuados para endurecer su política monetaria cuando la situación lo requiera, ello no será tarea fácil. Por un lado, será complicado determinar el momento adecuado para empezar a hacerlo. Por otro, la Reserva Federal tendrá que convivir durante un tiempo con una hoja de balance con una composición radicalmente distinta a la tradicional, lo que configura un marco para el desarrollo de la política monetaria al que la Reserva Federal no está acostumbrada. De hecho, el gran desafío durante los próximos años será normalizar la hoja de balance.

Sólo el tiempo podrá decir hasta qué punto la Reserva Federal pudo abandonar con éxito la política monetaria expansiva que puso en marcha para evitar una segunda Gran Depresión.

Bibliografía

- Bernanke, B. (1983): "Nonmonetary effects of the financial crisis in propagation of the Great Depression", *American Economic Review*, vol. 73, nº 3, pp. 257-76, junio.
- (2000): "Essays on the Great Depression", Princeton University Press, Princeton, NJ.
- (2002): "Deflation: making sure It doesn't happen here", discurso pronunciado ante el National Economists Club, Washington, D.C, noviembre.
- (2009a): "The Crisis and the Policy Response", discurso pronunciado en el Stamp Lecture, en la London School of Economics, enero.
- (2009b): "Federal Reserve Policies to Ease Credit and Their Implications for the Fed's Balance Sheet", discurso pronunciado en el National Press Club Luncheon, Washington, D.C., febrero.
- (2009c): "Four Questions about the Financial Crisis", discurso pronunciado en el Morehouse College, Atlanta, Georgia, abril.

-(2010): "Federal Reserve's exit strategy", testimonio ante el Committee on Financial Services, U.S. House of Representatives, Washington, D.C., febrero.
- Blanchard, O., Dell'Ariccia, G. y Mauro, P. (2010): "Rethinking macroeconomic policy", IMF Staff Position Note No. 10/03.
- Cassidy, J. (2008): "Anatomy of a meltdown", The New Yorker, diciembre.
- Cecchetti, S.G. (2008): "Monetary Policy and the financial crisis of 2007-2008", CEPR Policy Insight, n°. 21, abril.
- Chang Matthias, 2013. Excess reserves at the Federal Reserve. One of the biggest financial scams in history: a whopping US\$1.794 trillion, en Global Research, <http://www.globalresearch.ca/excess-reserves-at-the-federal-reserve-one-of-the-biggest-financial-scams-in-history-a-whopping-us1-794-trillion/5339221>
- Duca, J. V., Di Martino, D. y Renier, J.J. (2009): "Fed Confronts Financial Crisis by Expanding Its Role as Lender of Last Resort", Economic Letter, Federal Reserve Bank of Dallas, marzo.
- El Economista, 2013. 2013 y la política monetaria como ancla de expectativas, en <http://germanfermo.com/2013/01/2013-y-la-politica-monetaria-como-ancla-de-expectativas.html>.
- Feldstein, Martin 2013. ¿Por qué hay tan poca inflación en Estados Unidos?, en <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-inflationary-risk-of-us-commercial-bank-reserves-by-martin-feldstein/spanish#6A7uyd2rYe54GY7Z.99>
- FMI - Fondo Monetario Internacional (2010): "Exiting from Crisis Intervention Policies", documento conjunto de los departamentos de Investigación, Asuntos Fiscales y Mercados Monetarios y de Capitales.
- Gandel Stephen, 2013. El problema billonario de la Fed, en <http://www.cnnexpansion.com/economia/2013/06/13/el-problema-del-billon-en-la-fed>
- GoldMoney, 2012. La base monetaria de EEUU alcanza un nuevo récord, en <http://www.royfinanzas.com/2012/02/la-base-monetaria-de-eeuu-alcanza-un-nuevo-record/>.
- Goodfriend, M. (2009): «Central banking in the credit turmoil: An assessment of the Federal Reserve practice», mimeo, Carnegie Mellon University, mayo.
- Hamilton, J. (2008): «Federal Reserve balance sheet», publicado en Econbrowser, http://www.econbrowser.com/archives/2008/12/federal_reserve_1.html, diciembre.
- (2009): «Concerns about the Fed's New Balance Sheet», Working Paper, Department of Economics, University of California, San Diego.
- Hooper, P. y Slock, T. (2009): «Are the Fed's Programs Working?», Deutsche Bank Global Economic Perspectives, marzo.
- Klyuev, V., De Imus, P. y Srinivasan (2009): "Unconventional choices for unconventional times: credit and quantitative easing in advanced economies", IMF Staff Position Note n°. 2009/27.
- Kocherlakota, N. (2010): "Economic recovery and balance sheet normalization", discurso pronunciado ante Helena Business Leaders, abril.
- LaRouche, Lyndon 2012. "Política hiperinflacionaria de la Reserva Federal está fuera de control, a punto de ser irreversible", en <http://spanish.larouchepac.com/node/18120>

- Meyer, L. (2010): "Unwinding Emergency Federal Reserve Liquidity Programs and the Federal Reserve's Extraordinarily Accommodative Monetary Policy: Implications for Economic Recovery", testimonio ante el Committee on Financial Services, U.S. House of Representatives, marzo.
- Minegishi, M. y Cournède, B. (2010): "Monetary policy responses to the crisis and exits strategies", OECD Economics Department Working Paper, n°. 753.
- Pérez Asenjo, Eduardo y Mateo Silos Ribas, 2010. "Credit easing: la política monetaria de la Reserva Federal durante la crisis financiera", en http://www.revistasice.com/cache/pdf/BICE_2995_11-24__58CF90DC996BEE5F0BA5510F826D7414.pdf
- Pozzi Sandro, 2013. "Las actas de la Reserva Federal muestran que no vio venir la gravedad de la crisis", en http://economia.elpais.com/economia/2013/01/18/actualidad/1358539447_278108.html
- Rallo, Juan Ramón 2013. "La Fed, ese cerdo salvaje", en <http://juanramonrallo.com/2013/06/la-fed-ese-cerdo-salvaje>.
- Reuters, 2013. "Política de la Fed podría estar socavando la reactivación económica". Publicado por Reuters el Viernes 11-01-2013, en <http://www.dineroenimagen.com/2013-01-11/14175>
- Taylor, J. B. (2009): "Monetary policy and the recent extraordinary measures taken by the Federal Reserve", testimonio ante el House Financial Services Committee, febrero.
- (2010): "An Exit Rule for Monetary Policy", documento preparado para un testimonio ante el House Financial Services Committee, febrero.
- Vozpópuli, 2013. "La Reserva Federal, en la encrucijada (II)", en <http://vozpópuli.com/impresion/2051-la-reserva-federal-en-la-encrucijada-ii/tipo-Post>
- Willardson, N. (2008): "Actions to Restore Financial Stability. A summary of recent Federal Reserve initiatives", The Region, Federal Reserve Bank of Minneapolis, diciembre.

12

¿Abenomics?

Reynaldo Senra Hodelín
Investigador del CIEM

Introducción

El año 2012 concluyó con el ascenso de Shinzo Abe como nuevo primer ministro de Japón. Esta es la segunda vez que el político ocupa ese puesto ya que entre 2006 y 2007 tuvo su primera oportunidad, la cual desaprovechó. En medio de aquella gestión ocurrieron varios sonados escándalos que determinaron el suicidio de un ministro de Agricultura y la renuncia de otro. Aunque Abe alegó cuestiones de salud para justificar su renuncia, el nivel de popularidad que ostentaba era muy bajo.

El político había sucedido a Junichiro Koizumi, quien se mantuvo en el poder entre 2001 y 2006. Con Abe se inicia un periodo que dura hasta el presente donde ningún otro primer ministro ha podido sostenerse por año y medio. A pesar de que los descalabros estuvieron marcados por diversos factores, el descontento de los japoneses respecto a la conducción de la economía fue una constante a lo largo de casi todo el periodo.

Shinzo Abe desde su reciente campaña política, rumbo a su segunda asunción, abogó por la implementación de medidas monetarias expansivas, políticas fiscales flexibles y la implementación de medidas que estimulen o promuevan la revitalización del sector privado. Las propuestas fueron denominadas por el político como “tres flechas”.

Los resultados iniciales, ante el anuncio y luego el lanzamiento de los estímulos monetarios, fueron casi absolutamente positivos. Asimismo, aunque no han faltado críticas severas y bien fundamentadas, la opinión general de expertos, población y académicos ha sido bastante favorable. Sin embargo, recientemente la Bolsa de Tokio ha mostrado un muy preocupante desempeño tras algunos meses de franca efervescencia.

Aunque sólo han transcurrido apenas 6 meses de Efecto Abe; resulta de indiscutible importancia una evaluación más profunda de estos resultados iniciales y la valoración de las perspectivas futuras. Sin embargo, el análisis presentará una muy notoria limitación. Tanto los estímulos fiscales que pretende aplicar Abe como la nueva estrategia de crecimiento no han sido totalmente delineados. Asimismo, buena parte de las políticas públicas anunciadas (las más trascendentales) penden aún de aprobación y corren desde el inicio un peligro sustancial de no ser aprobadas. Debe agregarse también la gran incertidumbre, por alguna u otra razón, que gravita sobre la efectividad de ambas apuestas. Esto, sin contar que buena

parte del paquete programado sea modificado sobre la marcha en función de los resultados. Dada esta realidad, este trabajo sólo se centrará en la primera flecha, los estímulos monetarios, los cuales están en marcha y dada la sintonía entre el Primer Ministro y el actual gobernador del Banco de Japón, parecería que sólo tendrían un freno si los resultados comienzan a ser desastrosos.

Lógicamente, el análisis no puede evaluar hasta qué punto Abe podría exitosamente encarar los grandes problemas estructurales que enfrenta esa economía. Si se hará referencia a posibles medidas adicionales que podrían agregarse o estarían robusteciendo la efectividad de la “primera flecha”.

El presente trabajo se estructurará de la siguiente manera: en un primer momento se caracterizará brevemente a Abe y después se revisará el contenido de su “primera flecha” (hasta el presente, inicios de junio de 2013). Más adelante se detallarán los resultados económicos de Japón durante el mandato de Abe, para posteriormente presentar algunas opiniones que han suscitado la flexibilización cuantitativa y cualitativa de Abe. En un quinto apartado se abordarán los elementos en que descansan los éxitos de Abe y por último, aquellos factores que despiertan incertidumbre sobre la actual recuperación, determinando si esta será de corto plazo o si se sostendrá en el mediano plazo¹¹⁶ coyuntural o si podría esperarse, al menos, una salida de la deflación y alcanzar un crecimiento de corto plazo y mediano plazo visiblemente superior.

1. Shinzo Abe

El actual primer ministro proviene de una familia muy distinguida en la política japonesa. Sus dos abuelos (del sexo masculino) fueron relevantes políticos, y el materno, Nobusuke Kishi, fue miembro del gobierno imperial de Japón durante la Segunda Guerra Mundial. Debido a su cargo de Ministro de Comercio e Industria durante esos años, fue encarcelado (como criminal de Clase A) al concluir la guerra, pero resultó absuelto. Posteriormente, devino Primer Ministro de 1957 a 1960.

En los primeros años Japón se nutrió de diferentes ideas para construir su modelo y a pesar de la ocupación estadounidense, el marxismo tuvo una presencia clara en la política japonesa. Nobusuke Kishi mostró ser un furibundo anticomunista y durante su mandato se negoció la prolongación de la permanencia de las tropas norteamericanas, lo que provocó fuertes protestas. Kishi fue uno de los artífices del actual Partido Liberal Demócrata de Japón.

Su abuelo paterno y su padre fueron también políticos muy influyentes y el último fue ministro de exteriores y varias veces aspirante a Primer Ministro. Es importante destacar que Shinzo Abe no es la excepción y muchos políticos japoneses en la actualidad son descendientes de prominentes figuras.

Dada la familia de Abe, no es de extrañar su fuerte nacionalismo y sus posturas respecto a varios temas relevantes de la vida e historia de Japón. El político niega la

¹¹⁶ Se da por sentado que los estímulos monetarios, si bien pueden contribuir a aliviar la carga de los problemas estructurales de la economía y ser un importante elemento que acompañe una estrategia de crecimiento exitosa, no pueden sustituir a esta última a la hora de encarar los grandes retos de Japón.

responsabilidad de las tropas japonesas en la esclavitud sexual de miles de coreanas y chinas. A pesar de actualmente acogerse a la Declaración Kono que reconoce esos actos, Abe ha llegado a pedir recientemente una revisión de la misma. Es un fuerte defensor de la revisión del artículo 9 de la constitución nipona, para que Japón pueda conformar un ejército “normal” como cualquier otro país.

También, en el pasado ha solicitado una revisión de los libros de texto para inculcar valores nacionalistas, lo cual ha generado críticas y recelos en países como China y Corea del Sur. Estas actitudes contradicen sus continuas declaraciones que le ubican partidario de relaciones de buena vecindad con esos países, cuya importancia económica para Japón es incuestionable y creciente. La sinceridad de esas declaraciones ha quedado fuertemente en entredicho con la visita muy reciente de varios de sus ministros al Templo Yasukuni, lugar donde se rinde tributo a los japoneses caídos en combate, pero donde figuran 14 criminales Clase A, quienes fueron sentenciados a varias condenas incluida la de muerte. Abe no sólo defendió a sus ministros de las críticas de China y Corea del Sur, sino que también envió una ofrenda. Si a esto sumamos que en el pasado él realizó varias visitas a ese recinto, las preocupaciones de países vecinos cobran mayor lógica todavía.

Abe fue el Primer Ministro más joven desde la Post-guerra al ganar el puesto en 2006 y el primero nacido tras la Segunda Guerra Mundial. Su breve mandato resultó en un rotundo fracaso al ser sacudido por varios escándalos de corrupción.

En diciembre de 2012 regresa al poder tras una muy exitosa campaña. La misma fue centrada en la maltrecha economía nipona y en cómo sacarla de esa situación. Amplios sectores se identificaron rápidamente con las propuestas hecho que unido al profundo rechazo al hasta entonces reinante Partido Democrático de Japón; determinó en una aplastante victoria para Abe y su partido (el Liberal Democrático de Japón).

Sus medidas y visión de lo que se precisa para reflotar la economía han determinado que la popularidad del político, así como el apoyo a sus propuestas sobrepase el 60%. Aunque es válido aclarar que ese respaldo ha disminuido levemente. Desde un principio, el actual Primer Ministro lanzó, en materia económica, lo que el mismo calificara de “tres flechas”. Esta denominación tiene que ver con una añeja leyenda sobre un padre que entregó 3 flechas, una a cada uno de sus hijos para que las partieran, lo cual fue cumplido con facilidad. Sin embargo, el padre entregó 3 flechas, ahora unidas y ninguno de sus hijos la pudo quebrar.

2. La “primera flecha” o “flecha monetaria”.

El espíritu de las “tres flechas” es lo que ha sido bautizado como Abenomics y es importante destacar que no hay nada nuevo en las propuestas de Abe, como se verá más adelante. Ni siquiera son medidas que no se hayan aplicado o intentado aplicar durante los últimos años en Japón, como ha reconocido el propio Shinzo Abe. Al respecto señaló: “Nosotros (Japón) hemos lanzado esas flechas con anterioridad, pero sólo tímida e incrementalmente. En mi plan, las tres flechas están siendo lanzadas fuertemente, rápido y todas al mismo tiempo” (Abe, 2013).

Abe propone enfrentar la prolongada crisis que vive Japón desde tres frentes: una política monetaria redobladamente laxa, una política fiscal flexible y el lanzamiento de una nueva estrategia de crecimiento basada en la desregulación y el incentivo a la producción.

Los estímulos monetarios están dirigidos a lograr una inflación de 2%¹¹⁷, tras varios años de deflación o variación de precios técnicamente en 0%. Para conseguirlo, el gobierno se aseguró el firme compromiso del Banco de Japón (BOJ, por sus siglas en inglés), el cual quedó refrendado en el comunicado conjunto de enero de 2013 (BOJ, 2013). El ente duplicará su base monetaria hasta los 270 billones de yenes en tan sólo 2 años y para lograrlo realizará una muy agresiva compra de bonos gubernamentales de Japón (JGB, por sus siglas en inglés) hasta duplicar sus tenencias de esos títulos. Además de contribuir a la inflación, la medida trata de mantener el rendimiento de los JGB (tasas de interés a largo plazo) en niveles muy bajos pues a pesar de que el gran estímulo monetario y la inflación pueden desmotivar a los inversores en JGB (de hecho eso también se desea para que inviertan en acciones y en forma directa), la sostenida compra de JGB por parte del BOJ mantendrá los precios de los bonos en niveles elevados y, por ende, los rendimientos bajos (Kuroda, 2013).

Este último tema no es menor. Un repunte de los rendimientos estaría indicando que los mercados están distanciándose de los JGB o “solicitando” una mayor compensación a la hora de hacer la inversión. Esa compensación sería nada más y nada menos que la elevación del costo del endeudamiento gubernamental para un país donde la deuda pública ampliamente supera el 200% del PIB, según cifras del Fondo Monetario Internacional (FMI) (FMI, 2013).

Otro importante resultado que podría generar la inflación es un efecto a la disminución sobre la citada deuda pública. En un ambiente de mayor inflación, el peso del endeudamiento tiende a caer. Asimismo, es bastante aceptado dentro de la comunidad académica que una de las mejores vías para afrontar una gran deuda pública es el crecimiento. Si se logra recuperar el crecimiento, el gobierno podría captar mayor volumen de impuestos y alcanzará otros ingresos fiscales que le permitirá pagar con mayor holgura sus compromisos.

Aunque no manifiesto, puede vislumbrarse que otro objetivo es la depreciación del yen. Este punto es muy polémico, ya que desde hace un tiempo cobra fuerza el temor a que se desate una guerra de divisas entre las principales potencias capitalistas para incrementar sus exportaciones, en detrimento de sus competidores. Lógicamente, las autoridades japonesas han reiterado que entre sus objetivos no está el debilitamiento del yen. Aunque este tema se abordará cuando se analice los

¹¹⁷Paul Krugman (1998) propone establecer un objetivo de inflación de 4% con un horizonte temporal de 15 años, aunque después matiza ese planteamiento. De hecho al fijar un objetivo de 2%, el BOJ no está “prometiéndolo” inflación ya que ese valor es aún bajo. El planteamiento de Krugman resulta polémico y por ejemplo, en el documento hay críticas y sugerencias que se distancian de tal política. Por ejemplo, Kenneth Rogoff es partidario de acumular una inflación de 20% en tres años. En fin, aunque la idea de generar inflación para disminuir las tasas de interés reales y estimular el consumo y cómo hacerlo despierta polémica; tenemos la opinión de dos reconocidos economistas que la comparten.

efectos de estas políticas, puede adelantarse que ha habido un fuerte movimiento de la moneda nipona en el sentido esperado.

La magnitud de esa Flexibilización Cuantitativa es tal que la base monetaria en 2014 representará 54%¹¹⁸ del PIB que se pronostica habrá en ese año. El porcentaje alcanzado por el resto de los países centrales que han aplicado esas medidas es inferior al japonés.

Este agresivo relajamiento monetario forma parte de una Política Monetaria no Convencional (PMNC). Estas se aplican cuando la inflación es negativa o muy baja, a pesar de que la tasa de interés ya se encontraría muy cercana a 0, fenómeno que desde hace años aqueja a Japón. Las PMNC comprenden básicamente 3 tipos de medidas: La compra de activos a gran escala, la Flexibilización Cuantitativa y la Guía a Futuro.

La primera pareciera ser muy similar a la segunda, pero no lo son. Por ejemplo, la Flexibilización Cuantitativa implica que el Banco Central tiene definido el tipo de activo a comprar, pero la preocupación es el monto a comprar. La pura Flexibilización Cuantitativa se aplica en momentos de crisis moderadas o que comienzan a superarse. Esta es la que Japón está aplicando en mayor medida aunque también tiene componente cualitativo, como el propio BOJ ha señalado. Por su parte la compra de activos a gran escala cobra lógica en medio de grandes crisis que generan fuerte aversión al riesgo, situación observada en 2008, tras el descalabro de Lehman Brother's. Lo más importante es determinar qué tipo de activos adquirir para disminuir el riesgo (Ueda, 2013).

Uno de los mayores problemas de consistencia en la promesa de 2% de inflación, es que según el propio BOJ, esa cifra se alcanzará sólo al término del año fiscal 2015 (BOJ, 2013a). Ese pronóstico en sí indica a los mercados que las extremas medidas monetarias aplicadas sólo se lograrían 2 años después de anunciada la meta. Dada la incertidumbre que existe respecto a la economía japonesa, la crisis global que afecta a los principales socios comerciales de Japón (incluyendo China, que ha moderado su crecimiento), el pronóstico de altos precios de materias primas para el periodo y el historial de 20 años de crisis económica en Japón; establecer ese horizonte inflacionario prácticamente lo que confirma es la gravedad de la situación del país y genera muchas dudas sobre la capacidad del BOJ de lograr la anhelada subida de los precios.

El mecanismo de transmisión a la economía real de esta agresiva política monetaria que ha sido implementada descansa en tres canales, según el actual Gobernador del BOJ, Haruhiko Kuroda y firme partidario de la primera flecha de Abe,. Tomando casi textualmente sus palabras, la compra de JGB y otros activos disminuiría las tasas de interés de largo plazo y la prima de riesgo en los precios de los activos, lo cual estimularía la demanda de créditos de las empresas hecho que está sucediendo. La política de compras de JGB y la consiguiente baja en sus rendimientos, haría que quienes invierten en estos títulos comiencen a comprar otros de mayor riesgo y rentabilidad como las acciones y bonos extranjeros e, incluso, aumentarían sus préstamos. Esto favorecería también el acceso de las

¹¹⁸ Cifra obtenida mediante cálculo del autor con datos de Kuroda, 2013 y FMI, 2013.

empresas a financiamiento ya sea por préstamos o la emisión y valoración de sus acciones. Por último, la estrategia de establecer un 2% de inflación lo antes posible y los estímulos monetarios cambiarían las expectativas del mercado y los participantes. Esto vendría a ser la eliminación de las expectativas deflacionarias en los agentes. Este aumento estimularía la demanda puesto que conduciría a una baja en la tasa de interés real.

No debe dejar de mencionarse que el BOJ comprará JGB con un mayor vencimiento en aras de contribuir con mayor énfasis a la baja de los tipos de interés así como simplificó sus métodos de adquisición de esos títulos, así como que la política de expansión monetaria se aplicará mientras no se alcance la inflación. Asimismo, Kuroda ha resaltado la importancia de la cooperación de los participantes del mercado y está promoviendo fórums de debate entre las partes (Kuroda, 2013).

3. Evolución económica de Japón en el primer semestre de 2013.

El país ha experimentado resultados entre positivos y moderados. Los principales problemas radican en que entre mayo y junio han acontecido severos desplomes en la Bolsa de Tokio. Sin embargo, esos descabros aún no llegan a neutralizar la fuerte efervescencia que vivió ese mercado desde noviembre de 2012. Si bien el repunte puede que sea temporal, también pueden serlo las bajas.

Esta última posibilidad se encuentra en línea con el muy positivo sentimiento económico que actualmente viven los distintos sectores y la población. Por ejemplo, el índice de confianza del consumidor se ubicó en 46 puntos en mayo, el mayor dato en 6 años exactos (CAO, 2013a). Por su parte, el optimismo en las empresas ha sido similar y en el segundo trimestre de 2013 todos los grupos de empresas (grandes, pequeñas y medianas) mejoraron sus percepciones sobre las condiciones de negocio. En el trimestre anterior predominaban las empresas pesimistas en todos los grupos, pero en el actual tanto en grandes y medianas hay optimismo. A pesar de que predomina la decepción en las pequeñas, la magnitud de ese parecer ha disminuido (Ministry of Finance, MOF, 2013).

El PIB anualizado creció 4,1% en el primer trimestre de 2013, repunte inédito en los últimos 4 trimestres, según las cifras del Cabinet Office (2013). Ese repunte se debió a la depreciación del yen (desde niveles inferiores a 80 unidades por dólar ha bajado hasta más de 100), el cierto optimismo interno existente y a la fuerte entrada de capitales externos a la Bolsa de Tokio. En el resultado, generó optimismo el avance de 3,6% del consumo privado, siendo el mejor desde el tercer trimestre de 2011. Sobre el crecimiento, vale destacar que si se hubiese medido el PIB respecto al mismo trimestre del año anterior, la tasa hubiese sido de sólo 0,4%.

Es importante destacar que la depreciación del yen es a su vez consecuencia de los estímulos monetarios y puede señalarse como otro éxito de la Abenomics. Sin embargo, esta se justifica por los déficits comerciales en los últimos meses, lo cual tiende a debilitar la moneda. Las brechas comerciales se han justificado por varios factores, entre ellos algunas represalias aplicadas por China en virtud de disputas territoriales que sostienen ambas partes. Por otro lado, los precios de los combustibles se han mantenido elevados. Debe aclararse que la depreciación del

yen no genera sólo efectos positivos, ya que esta incrementa el precio de productos importados, como se había señalado, y varias empresas ya se ven afectadas.

La entrada de inversiones en cartera se explica por el hecho que no sólo hay optimismo respecto a Japón dentro del país. Muchos inversores han apostado por Japón en un entorno global donde Estados Unidos y Europa también están en problemas, mientras en países emergentes como India, China y Brasil la situación económica se ha debilitado. La entrada de capitales también ha valorizado las acciones, aunque los beneficios los han capitalizado grandes empresas exportadoras, principalmente.

No obstante, los inversores parecieran no mostrar un optimismo de largo plazo. Tras el fuerte repunte de la Bolsa de Tokio durante 4 o 5 meses, se han producido los desplomes señalados. Esto estaría motivándose, entre otros factores, en que cuantiosos capitales foráneos comienzan a realizar ganancias y a retirarse, situación que de prolongarse sería un duro golpe para la actual Administración. Sin embargo, es muy temprano para proyectar una evolución futura al respecto. Lo que sí es importante señalar es que las inversiones se sostendrán si la tercera flecha, la nueva estrategia de crecimiento (otra más en los últimos 20 años, todas las anteriores fallidas), logra convencer a los inversores y, lo que es más sustantivo, está encaminada realmente a atajar los problemas estructurales de la nación.

Igualmente halagüeño ha sido el incremento de 7,1% de los préstamos para inversión fija en el primer trimestre de 2013, respecto al periodo anterior (BOJ, 2013b). Al encadenarse 6 lapsos de avance y alcanzarse el mayor nivel en 5 años, pareciera ser que la recuperación de Japón podría estarse gestando desde antes de la llegada de Abe y además se podría estar produciendo un punto de cambio en el comportamiento de las empresas. Este estaría indicando que las firmas comienzan a recurrir más a los créditos y no tanto a fondos propios para financiarse.

En adición, la solicitud de préstamos denota mayor confianza en el futuro y favorables condiciones para contraer compromisos. El probable optimismo se vería también respaldado por el dinamismo de la inversión residencial, que en los últimos 4 trimestres ha crecido siempre más de 6%. El repunte no debe achacarse sólo a la recuperación del terremoto. Por ejemplo en el trimestre siguiente al evento la inversión avanzó 21,1% en el tercer trimestre de 2011, pero luego encadenó 2 periodos de retroceso (CAO, 2013).

El repunte también puede verse en el sector de la construcción. El número de apartamentos ofertados por las inmobiliarias aumentó 49% en mayo, respecto a similar mes del año anterior. Ese incremento se justifica parcialmente por el interés que tienen esas firmas en aprovechar la reanimación y el optimismo que podría reflejarse en una mayor propensión a adquirir viviendas (The Japan Times, 2013).

El sector exportador, cuyas mayores empresas sustentan 40% del PIB nipón, también se ha visto beneficiado, principalmente por la depreciación del yen. A pesar de que se mantiene el déficit comercial, las exportaciones han crecido en los últimos meses. No obstante, aquellas empresas que operan en el mercado doméstico también se ven beneficiadas por el aumento del consumo nacional. Muestra de esto es que el índice de actividad industrial se ubicó en 103,6 (2005=100), el mayor dato

de la serie mensual en un año (Ministry of Economy, Trade and Industry, METI, 2013).

4. Repercusión de los estímulos monetarios actuales.

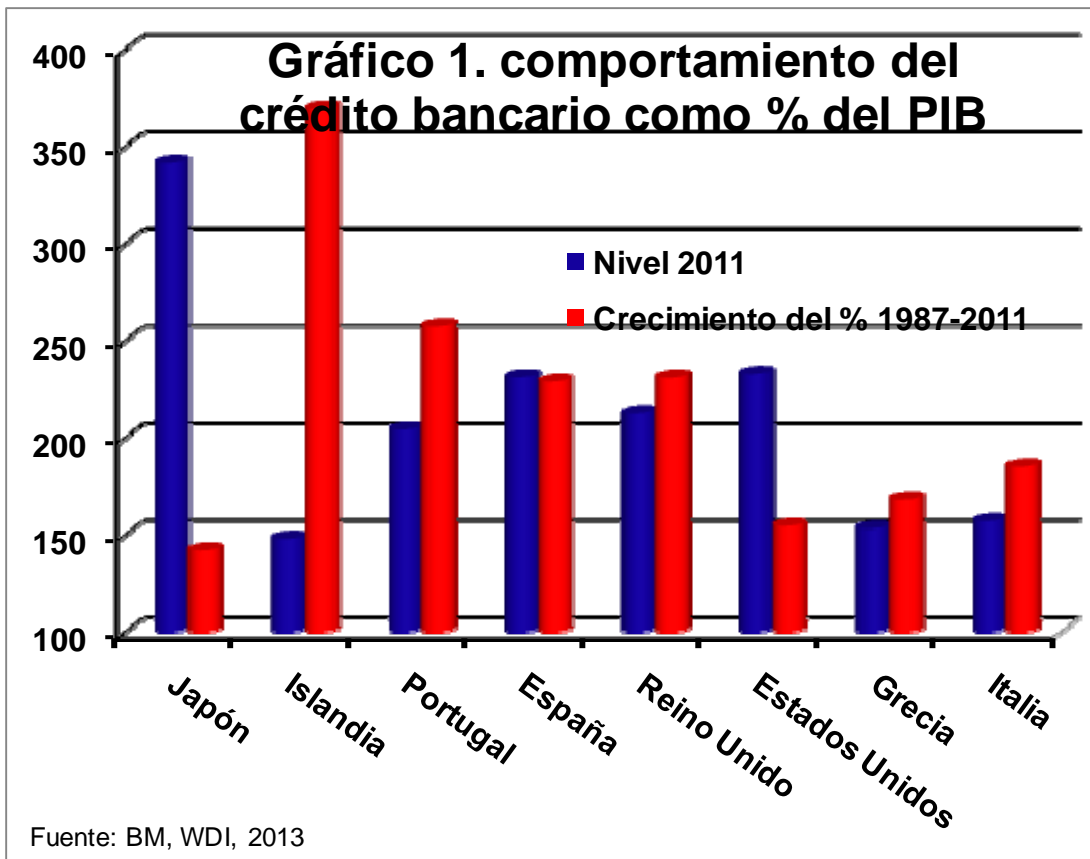
Destacados economistas foráneos y del país se han pronunciado sobre la Abenomics y sus resultados iniciales. Entre ellos están Joseph Stiglitz y Paul Krugman. Ambos apoyan las medidas monetarias, pero el primero es contrario a una desregulación que alcance matices desenfrenados (como algunos temen) y enfatiza que lo importante es que haya una buena regulación. En este sentido, vale destacar que aunque la nueva estrategia de crecimiento no ha sido completamente develada, algunas medidas anunciadas por Abe están claramente dirigidas en esa dirección liberalizadora. Por ejemplo, ya se puede comprar online 99% de todos los medicamentos que no requieren recetas (The Japan Times, 2013a).

Stiglitz también aclara que no basta con la firme voluntad de Abe en impulsar la economía. Advierte que por más que el político trate de influir, la respuesta empresarial puede ser más modesta, ejemplificando en el tema beneficios-salarios. El hecho que las empresas ganen más, no quiere decir que aumenten los salarios automáticamente. El catedrático también recomendó políticas familiares para incorporar a la mujer y mejorar el dominio del inglés de los japoneses (Stiglitz, 2013).

Paul Krugman, por su parte, durante años ha estado abogando por la aplicación de estos estímulos monetarios en Japón y, paralelamente, ha sido muy crítico de los planes de austeridad en Europa. El laureado con el Nobel considera que el accionar del BOJ genera mayores “expectativas inflacionarias, una disminución del interés real y una depreciación del yen. Y todo esto son buenas noticias para Japón” (Krugman, 2013). En otro artículo para el New York Times, señala (comparando con Europa) que sería una aleccionadora ironía que un mal chico (Japón) actuando mal (con los estímulos fiscales) obtendría el resultado correcto. (Krugman, 2013a).

Esta comparación con Europa es recurrente en círculos académicos, pero debería ser matizada. Se intenta cotejar absolutamente distintas. Europa vivió años de bonanza entre aproximadamente 2003 y 2007, pero como ya se sabe el auge se sustentó en una burbuja financiera y crediticia sin precedentes que ha dejado, actualmente, muy maltrecha a la banca del Viejo Continente. Japón tuvo su burbuja a fines de la década de 1980 y a partir de ahí sufrió un auténtico colapso financiero y bancario donde los préstamos irrecuperables alcanzaron magnitudes astronómicas. Sin embargo, ya para 2006, a la salida del primer ministro Junichiro Koizumi, la banca nipona estaba muy saneada.

Es cierto que Japón presenta niveles de crédito sobre PIB muy superiores a Europa y Estados Unidos. Sin embargo, ya en 1990, Japón lideraba el indicador y como se aprecia en el gráfico el crecimiento en la cesión de créditos de Japón (entre 1987 y 2011) fue mucho menor al de varios países. Asimismo, los préstamos irrecuperables sólo representaban 2,4% del total, siendo muy inferior al de la mayoría de los países desarrollados y se ha mantenido en niveles bajos desde 2004 (Banco Mundial, BM, 2013).



A pesar de estas críticas y resultados positivos, los agresivos estímulos también han despertado ciertas dudas y detracciones razonables. Una de ellas es que la imagen de independencia del BOJ ha quedado seriamente afectada y en ello coinciden algunos académicos, autoridades y políticos dentro y fuera del país. Entre los críticos más publicitados y prominentes de esta posibilidad se encuentra Jens Weidman, presidente del Bundesbank alemán.

El anterior gobernador del BOJ, Masaaki Shirakawa, considera que tanta flexibilización no tendrá un impacto duradero en la economía, ni tampoco el fijar un 2% de inflación en vez del 1% anterior. La deflación, más que una causa es un síntoma. Asimismo, estimó que "si fuese una única cuestión lo que pudiera haber aclarado la niebla y resuelto todos los problemas, Japón no habría estado en esta situación por 15 años¹¹⁹" (Shirakawa, 2013).

Habría que destacar el respaldo recibido por las instituciones internacionales. Este elemento, aunque en apariencia pudiera resultar secundario, es de gran importancia ya que estos masivos estímulos monetarios podrían haber suscitado críticas y hasta presiones desde Estados Unidos y Europa. De momento eso no ha sucedido, aunque es una posibilidad bastante razonable si el accionar del BOJ comienza a

¹¹⁹Esta apreciación es cierta, pero tampoco puede esgrimirse como una crítica al actual Gobierno. Abe está consciente de eso y por eso es que apelará a los estímulos fiscales y a una nueva estrategia de crecimiento, la cual ha sido ampliamente anunciada y, parcialmente, lanzada. Este cuerpo, seguramente contendrá medidas (sobre su pertinencia el futuro se encargará de clarificarlos) para, al menos paliar, los efectos de las tendencias y prácticas económicas que afectan al país.

“perjudicar” significativamente a otras potencias. En cambio, varios organismos como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el FMI han realizado recientes evaluaciones positivas sobre las medidas y las perspectivas del país. Estos organismos por separado han mejorado recientemente las perspectivas económicas para el país. En el G20, aunque algunos miembros han mostrado preocupación, los comunicados y las referencias oficiales ha sido de marcado respaldo.

5. ¿En qué se sustenta el éxito de Abe?

Entre las claves de los éxitos iniciales no debe dejar de mencionarse la aceptación que ha tenido Abe y su visión de la economía en sus 6 meses al frente de los destinos del país. Su popularidad se mantuvo sobre 70% y 60%, hasta muy recientemente en que una encuesta determinada le asignó una aprobación de 57,4% en junio. Es algo preocupante que la aceptación haya bajado, principalmente, debido a la baja popularidad de sus últimas movidas en materia económica (The Japan Times, 2013b). También debe considerarse que el empresariado nipón ha reaccionado en consecuencia a la fuerte orientación pro mercado del Primer Ministro.

Si a ello le sumamos que estos anuncios tienen que ver con parte del contenido de su reforma estructural, el dirigente está en una situación complicada porque a diferencia de las medidas fiscales o monetarias (las cuales pueden modificarse perfectamente sin perderse significativa credibilidad), no estaría muy bien realizar reiterados “acomodos” a una estrategia de crecimiento considerada fundamental para salir de la crisis.

No debe perderse de vista elementos externos y otros que se vinculan unos y otros. La delicada situación en Europa y una cierta retirada de capitales globales desde países emergentes, habría impulsado la entrada de capital en cartera a Japón, en medio de los estímulos monetarios de Abe. Asimismo, varios gigantes globales japoneses como Sony, lograron en 2012 ganancias por primera vez en varios años.

En los últimos años, ha acontecido una disminución de la disparidad de salarios de Japón respecto a China y otros actores importantes de Asia. Este acortamiento de la brecha se explica por el estancamiento de los salarios en Japón, combinado con el acelerado crecimiento de países vecinos, con el consiguiente aumento de las remuneraciones. Esto favorece a Japón, ya que constituye un incentivo de cierto peso para que empresas niponas vuelvan a invertir en Japón. No obstante, para que ese retorno tenga lugar, Japón precisa conducir, exitosamente, medidas que mejoren el clima de negocios en el país y que lo equiparen con los de otros países del mundo desarrollado. Todavía en Japón los trámites en algunos aspectos son muy engorrosos para un capital global que persigue y ha alcanzado normativas muy favorables a su movilidad y operación.

6. Las dudas sobre el sostenimiento del crecimiento nipón.

A lo interno, el principal elemento que incidirá (a corto, mediano y largo plazo) es el impacto final que implicará el lanzamiento de la nueva estrategia de crecimiento. Si

como ha sucedido hasta ahora, las propuestas de Abe no logran convencer a los diferentes actores y, lo que es peor, son insuficientes (inadecuadas o fallidas) para encarar los retos que pesan sobre Japón; el fracaso estaría garantizado. En ese escenario, el actual repunte podría esfumarse en cuestión de unos pocos meses.

Por ejemplo, el envejecimiento poblacional es una de las principales preocupaciones y la estrategia de crecimiento debe ser extremadamente clara y certera respecto al problema. También es clave el aumento de la participación de la mujer en la fuerza laboral. Este objetivo es de difícil consecución a corto o mediano plazo; aunque se logren implementar medidas acertadas, ya que existen elementos culturales muy arraigados en la sociedad que difícilmente puedan ser sustancialmente modificados en 10 años. Igual sucede con la polémica apertura a la inmigración calificada que se propone Abe. En este sentido, las dificultades pueden incrementarse en el mediano plazo dada la presencia de Abe y el nivel de disputas territoriales, que lógicamente inciden en la aceptación entre nacionales chinos, coreanos, japoneses, etc.

Aunque los beneficios de grandes empresas han mejorado, es probable que las empresas no suban los salarios en correspondencia ante el temor de que la bonanza sea temporal. Esta posibilidad se ve reforzada si observamos la muy poco halagüeña historia económica reciente del país. Una preocupación, que comparte el personal del BOJ, es que el actual repunte económico no esté beneficiando a todas las empresas por igual. Por ejemplo, la actual depreciación del yen podría estar presionando al alza los precios internos de algunas materias primas, siendo las empresas pequeñas y medianas las que podrían verse más afectadas.

En ocasiones precedentes, el BOJ ha intentado conducir políticas expansivas y por alguna u otra razón ha tenido que abandonarlas. Esta preocupación sobre hasta qué punto el BOJ estaría dispuesto a seguir adelante (independientemente de los obstáculos que pueda afrontar) es otro factor que invita a la medida. Por ejemplo, muy recientemente se produjo un alza en los rendimientos de los JGB que despertó cierta alarma. Si sube el rendimiento, lo que está aumentando es el “reclamo” de los mercados al Gobierno de que eleve el costo de su endeudamiento, si es que “aspira” a seguir emitiendo bonos. Lógicamente, esa elevación presionaría aún más a un estado cuyos compromisos superan cómodamente el 200% del PIB del país y el servicio de la deuda pública absorbe 24% del presupuesto nacional (MOF, 2013).

El repunte de los rendimientos, a pesar de que la expansión monetaria se produce a través de una casi masiva compra de JGB (que debería mantener los rendimientos bajos), estaría obedeciendo a una superior expectativa inflacionaria (lo cual era un objetivo del BOJ) y a un relativo distanciamiento de inversores hacia otros títulos (otra aspiración del ente). Esto pone de manifiesto la necesidad de alcanzar una gran coordinación con instituciones financieras y por esa vía garantizar la estabilidad de los papeles públicos.

Otras dudas giran en torno a que el BOJ ha adoptado la base monetaria como el indicador de la flexibilización cuantitativa y la considera el indicador más apropiado para conducir su política (Kuroda, 2013). Sin embargo, existen reservas respecto a si la expansión monetaria podría realmente generar la inflación esperada bajo las condiciones de Japón, donde otras variables (de la economía real y otras de gran peso) también inciden. Incluso, hay estudios que establecen que o los estímulos

monetarios deberían alcanzar niveles extremadamente irrealistas o advierten que la inflación podría llegar explosivamente, causando una situación de profunda estanflación (Koide, 2013).

También puede verse esta situación en otros centros de poder como Estados Unidos y Europa, donde la Reserva Federal y el Banco Central Europeo, respectivamente han lanzado agresivos programas en cierto modo similares. El resultado ha sido que si bien los mercados financieros se han estabilizado en algo, la inflación se mantiene muy baja. De hecho cuando estas autoridades lanzaron sus programas, lo hicieron contando que la inflación no se dispararía abruptamente dada la debilidad de la demanda y la economía en general. En el caso de Japón la inercia es mayor, ya que es un país afectado por 20 años de estancamiento y 15 de precios invariables o decrecientes. Otro elemento es que la demanda de préstamos en el país ha sido muy débil y por tanto la oferta monetaria podría no dinamizar mucho el crédito una variable que también dinamiza los precios.

Preocupaciones menos candentes giran en torno a que el Gobierno pretende que la flexibilización monetaria se combine con un gasto público importante, lo cual podría generar la monetización de los déficits. Sin embargo, aunque Abe ha propugnado por un gasto público importante, este siempre estará sujeto al devenir del endeudamiento. Realmente, pareciera poco realista esperar déficits fiscales visiblemente superiores a los actuales, aunque ciertamente la garantía de que el BOJ estaría comprando agresivamente los títulos constituye un importante estímulo a la indisciplina fiscal.

No debiera dejar de mencionarse los temores a una descontrolada depreciación del yen producto de los estímulos fiscales y monetarios. Sin embargo, en las condiciones actuales, tanto internas como externas, no pareciera un peligro significativo. Por ejemplo, muy recientemente (junio de 2013) la moneda nipona ha vuelto a apreciarse, a pesar de los estímulos monetarios. Asimismo, el colapso del yen generaría una coordinación entre Bancos Centrales (a pocos países le interesa un yen muy débil y menos colapsado) o acciones unilaterales de los mismos, principalmente los asiáticos que sostienen un fuerte comercio con Japón y a la vez son competidores de este en los mercados globales. De hecho, hace un tiempo, cuando Japón inició el hoy extinto programa de adquisición de activos, el Banco de Corea del Sur y otros fueron críticos de esa política.

El impacto de las disputas territoriales es otra cuestión de interés. El diferendo con China en torno a las islas Senkaku /Diaoyu ya impactó fuertemente en el comercio nipón debido a las represalias del gigante asiático. Los riesgos son mayores dada las citadas características de Shinzo Abe y a las concepciones fuertemente arraigadas en la sociedad japonesa en torno al pasado militar de Japón y otras cuestiones que afectan el sentir de importantes socios como Corea del Sur.

Fenómenos latentes o existentes en la economía global podrían incidir fuertemente sobre el “éxito” de la Abenomics en el futuro. Uno de ellos es la evolución de la crisis global. Su empeoramiento podría arrastrar fácilmente a Japón, dada su debilidad actual.

Otro elemento que no debe perderse de vista es la política monetaria que puedan adoptar Estados Unidos, la Eurozona y bancos centrales asiáticos. Por ejemplo, de intensificarse las preocupaciones comerciales, podría recrudecerse la puja de divisas y las autoridades monetarias tomarían cartas en el asunto.

La evolución de los precios de las materias primas, en especial el petróleo, constituye otra incógnita. Un aumento de los precios, posible dado el incremento de la liquidez global y a la anhelada recuperación de la economía mundial, generaría presiones recesivas para el país.

Teniendo en cuenta que las medidas vigentes, podrían no rendir los resultados esperados, algunos autores han propuesto otras políticas adicionales, aunque varias de ellas parecieran no ser del todo pertinentes. Por ejemplo, se sugiere que el BOJ incremente aún más sus compras de JGB, pero incluso los planes actuales de compras podrían tener un impacto muy modesto. Esto se debe a que los rendimientos (tasas de interés a largo plazo) ya están en niveles muy bajos (muy probablemente los menores del mundo) y, por tanto, los impactos de las adquisiciones serían modestos. Dada esta realidad, también se sugiere que el BOJ amplíe el diapasón de activos susceptibles de compra e incluir otros más riesgosos.

Esta idea podría tener un impacto más claro que las apuestas por JGB, pero iría contra la política seguida por la mayoría de los bancos centrales de invertir sólo en títulos muy seguros. El mantener en el Balance del BOJ papeles menos seguros durante un tiempo prolongado (como se planea), podría poner en una situación vulnerable al ente ante una eventual depreciación de esos valores.

Se ha propuesto incluso la compra de activos en divisas pero pareciera difícil de implementar, dado el nerviosismo actual respecto a la guerra de divisas. Esta podría resultar para autoridades, políticos y académicos en una clara señal de que el BOJ además de fomentar la estabilidad de precios, también persigue debilitar al yen.

En fin, que estas alternativas presentan fuertes limitaciones, lo cual pareciera indicar que el BOJ no dispone de muchas opciones adicionales a las ya decididas. Asimismo, los elementos anteriormente señalados develan el gran nivel de incertidumbre que pesa sobre la incipiente recuperación. Y lo que es peor, las actuales medidas monetarias, por si solas, no salvarán ni a Japón, ni a Abe, pero la presente coyuntura (interna y externa) perfectamente puede hundir a este último. Japón no lo hará, pero tampoco saldría a flote.

Sólo una exitosa estrategia de crecimiento marcaría la diferencia.

Bibliografía

- ABE, Shinzo. 2013. Japan is Back, Policy Speech by Prime Minister Shinzo Abe at the Center for Strategic and International Studies, 23 de febrero de 2013, http://www.mofa.go.jp/announce/pm/abe/us_20130222en.html
- BM. 2013. Indicators | Data, <http://data.worldbank.org/indicator>
- BOJ. 2013. Joint Statement of the Government and the Bank of Japan on Overcoming Deflation and Achieving Sustainable Economic Growth, January 22, 2013, http://www.boj.or.jp/en/announcements/release_2013/k130122c.pdf
- _____. 2013a. Outlook for Economic Activity and Prices, April 2013, <http://www.boj.or.jp/en/mopo/outlook/gor1304b.pdf>
- _____. 2013b. Loans and Bills Discounted by Sector, first quarter 2013, <http://www.boj.or.jp/statistics/dl/loan/ldo/index.htm/#p01>
- CAO.2013.Consumer Confidence Survey May 2013, <http://www.esri.cao.go.jp/en/stat/shouhi/shouhi-e.html>
- _____. 2013a. Emergency Economic Measures for the Revitalization of the Japanese Economy, Cabinet Decision, Government of Japan, http://www5.cao.go.jp/keizai1/2013/130111_emergency_economic_measures.pdf
- MOF. 2013. Highlights of the Budget for 2013, <http://www.mof.go.jp/english/budget/budget/fy2013/01.pdf>
- KOIDE, Kozo, 2013. The Macroeconomic Policy of the New Government of Prime Minister Abe and His Liberal Democratic Party, DIAM Economic Research, <http://www.diam.co.jp/english/news/insight/economist/pdf/icsFiles/afielde/2013/03/14/Abenomics.pdf>
- KRUGMAN, Paul. 1998. It's Baaaack! Japan's Slump and the Return of the Liquidity trap, http://web.mit.edu/krugman/www/bpea_jp.pdf
- _____. 2013. Rate Expectations (Wonkish), <http://krugman.blogs.nytimes.com/2013/02/04/rate-expectations-wonkish/>
- _____. 2013a. Is Japan the Country of the Future Again, <http://krugman.blogs.nytimes.com/2013/01/11/is-japan-the-country-of-the-future-again/>
- KURODA, Haruhiko. 2013. Quantitative and Qualitative Monetary Easing, Speech at a Meeting Held by the Yomiuri International Economic Society, 12 de abril de 2013, http://www.boj.or.jp/en/announcements/press/koen_2013/ko130412a.htm/
- METI. 2013. Statistics, Indices of All Industry Activity, March, <http://www.meti.go.jp/english/statistics/tyo/zenkatu/index.html>
- MOF. 2013. Business Outlook Survey, April-June 2013, <http://www.mof.go.jp/english/pri/reference/bos/e1c2501.htm>
- SHIRAKAWA, Masaaki. 2013. Japan's "Abenomics" detractors brace for "I told you so" moment, Reuters, <http://www.reuters.com/article/2013/04/29/japan-economy-detractors-idUSL3N0DE04G20130429>
- STIGLITZ, Joseph. 2013. The Promise of Abenomics, CFO Insight, <http://www.cfo-insight.com/markets-economy/global-economy/the-promise-of-abenomics/>
- The Japan Times. 2013. May Tokyo condo numbers up 49%, <http://www.japantimes.co.jp/news/2013/06/18/business/may-tokyo-condo-numbers-up-49/>

- _____. 2013a. Japan to allow online sales of 99% of all OTC drugs, <http://www.japantimes.co.jp/news/2013/06/05/national/japan-to-allow-online-sales-of-99-of-all-otc-drugs/>
- _____. 2013b. Support for Cabinet tumbles below 60%, <http://www.japantimes.co.jp/news/2013/06/17/national/support-for-cabinet-tumbles-below-60/>
- UEDA, Kazuo. 2013. Abenomics and Asset Prices: Is It Case of Self-Fulfilling Expectations?, CARF Working Paper, CARF-F-310, <http://www.carf.e.u-tokyo.ac.jp/pdf/workingpaper/fseries/323.pdf>