



KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG



# Retos y oportunidades de América Latina y el Caribe en el comercio mundial pospandemia

---



[www.kas.de](http://www.kas.de)



### **Fundación Konrad Adenauer**

Programa Regional  
*Alianzas para la Democracia y el Desarrollo con Latino América (ADELA)*  
Albrook No. 16  
Calle Las Magnolias  
Ancón, Panamá  
Teléfono: (+507) 387 4470  
Correo electrónico: info.adela@kas.de  
<https://www.kas.de/de/web/regionalprogramm-adela>

### **Editores**

#### **Mariano Alvarez**

*Consultor de la KAS PR ADELA.  
Profesor de la Universidad Austral de Chile*

#### **Keiji Inoue**

*Oficial a Cargo, División de Comercio Internacional e Integración, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*

#### **Winfried Weck**

*Director del Programa Regional Alianzas para la Democracia y el Desarrollo con Latino América (ADELA)*

### **Coordinadora**

#### **Marcee Gómez Marín**

*Programa Regional Alianzas para la Democracia y el Desarrollo con Latino América (ADELA)*

### **Redacción y estilo**

#### **Vesper van Abel**

### **Diseño y maquetación**

**Federico Larriera**  
**Virginia Quatrín**

Este documento ha sido editado por Mariano Alvarez, Consultor de la KAS; Keiji Inoue, Oficial a Cargo, División de Comercio Internacional e Integración (DCII), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Winfried Weck, Director del Programa Regional Alianzas para la Democracia y el Desarrollo con Latino América (ADELA). Se agradece a Sebastian Herreros y Nanno Mulder, Oficiales de Asuntos Económicos de la DCII de la CEPAL, por su revisión de los borradores de los capítulos.

Las opiniones expresadas en este documento, que se ha reproducido sin edición formal, son las de los autores. Si bien el contenido académico fue sometido a evaluación de pares, las opiniones no reflejan necesariamente el punto de vista de la Fundación Konrad Adenauer o la de los países que representa.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido siempre que se mencione la fuente.

Publicación de la Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.  
ISBN: 978-9962-732-17-4 (versión pdf)  
Copyright, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., 2024  
Todos los derechos reservados

# Índice

---

---

## Introducción:

### **América Latina y el Caribe frente a los nuevos escenarios del comercio internacional..... 7**

A) América Latina y el Caribe en el comercio internacional.....	10
B) Tensiones actuales del comercio internacional.....	19
C) Sobre esta publicación.....	20
Sobre los autores.....	29
Anexos.....	39

---

## **I. Regionalismo e integración en América Latina y el Caribe:**

### **Metáforas recurrentes del mito de Sísifo..... 42**

Introducción.....	43
A) Proceso inacabado de la construcción del Estado en América Latina y el Caribe y transferencia de soberanía en los procesos de integración.....	45
B) Presidencialización e ideologización de los procesos de integración en América Latina y el Caribe.....	62
C)Cuál es el horizonte de la regionalización y la integración en América Latina y el Caribe y su inserción internacional en un orden mundial en transición.....	84
D) Conclusiones y recomendaciones de política.....	92

---

## **II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio:**

### **desafíos y oportunidades bajo el "multilateralismo de transición"..... 105**

Introducción.....	106
A) Los antecedentes: América Latina y el Caribe en los cimientos del sistema multilateral de comercio.....	110
B) Crisis de globalización y multilateralismo de transición.....	117
C) Los países de América Latina y el Caribe en el multilateralismo de transición..	122
D) Afrontar la crisis: América Latina y el Caribe ante un multilateralismo debilitado	125
E) La OMC como campo de juego de un multilateralismo disputado, cuál es el lugar para América Latina y el Caribe.....	131
F) Sacar partido del sistema: América Latina y el Caribe ante el multilateralismo pragmático.....	136
G) Conclusiones.....	148

---

**III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe:  
tendencias actuales y perspectivas futuras..... 155**

Introducción.....	156
A) Literatura relacionada.....	158
B) Caída del comercio de servicios en América Latina y el Caribe durante 2020...	161
C) Explicación de la disminución del comercio de servicios en América Latina y el Caribe durante la pandemia por COVID-19.....	166
D) Algunos ejemplos de respuestas nacionales al impacto de la pandemia por COVID-19 en el comercio de servicios.....	174
E) Recuperación pospandemia.....	188
F) Conclusiones y recomendaciones políticas.....	200

---

**IV. Impacto de las nuevas tecnologías en el Comercio Internacional de América Latina y el Caribe..... 205**

Introducción.....	206
A) Las tecnologías digitales y la digitalización de procesos productivos y el comercio.....	207
B) El impacto de las nuevas tecnologías en el comercio transfronterizo.....	213
C) Cambios en la estructura del comercio transfronterizo.....	238
D) Políticas públicas para promover el uso de tecnologías digitales en el comercio transfronterizo latinoamericano y caribeño.....	247
E) Posibles escenarios futuros de adopción e impacto de tecnologías digitales...	254

---

**V. La China un espacio para la diversificación de los países de América del Sur:  
El caso de Chile y el Perú..... 259**

Introducción.....	260
A) La diversificación de las exportaciones en el desarrollo.....	264
B) Caracterización de la diversificación de las exportaciones.....	278
C) Discusión de los resultados del cuestionario.....	285
D) Recomendaciones para desarrollar una estrategia de fortalecimiento de la diversificación hacia la China.....	286
E) Oportunidades de exportación.....	297
F) Conclusión.....	303
Anexos.....	308



---

**VI. Tensiones comerciales entre China y Estados Unidos:  
¿Una oportunidad para América Latina y el Caribe en el mercado estadounidense?..... 313**

Introducción.....	314
A) Evolución de las tensiones comerciales.....	317
B) Tensiones comerciales y América Latina y el Caribe.....	324
C) Competencia entre las exportaciones de China y América Latina y el Caribe....	328
D) Modelos de gravedad aumentada del comercio.....	331
E) Estrategia de estimación.....	335
F) Resultados.....	341
G) Conclusión y consideraciones futuras.....	350
Anexos.....	357

---

**VII. América Latina-Unión Europea:  
Perspectivas para un comercio birregional sostenible..... 359**

Introducción.....	360
A) Estado del arte.....	364
B) Los desafíos globales y su impacto sobre la relación entre América Latina y la Unión Europea.....	369
C) Acuerdos y negociaciones de América Latina y el Caribe con la Unión Europea: características y resultados.....	374
D) América Latina y el Caribe frente a las iniciativas de la comisión europea.....	395
E) Reflexiones y recomendaciones finales.....	408
Anexos.....	414

---

**VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio:  
Método con aplicaciones a la vacuna COVID-19 en países de América Latina y el Caribe..... 418**

Introducción.....	419
A) Revisión de la literatura y brechas de investigación.....	423
B) Diseño y método de investigación.....	432
C) Hacia una red regional de cadenas de suministro. Desafíos y oportunidades....	440
D) Componentes de la red de la cadena de suministro de vacunas.....	459
E) Conclusiones.....	473

---

**IX. Territorialización subnacional del *nearshoring* en América Latina..... 480**

Introducción..... 481

A) Consideraciones conceptuales sobre globalización, territorio y *nearshoring*.... 485

B) Efectos territoriales de la estrategia de *nearshoring* para el abastecimiento regional..... 489

C) Conclusiones y recomendaciones..... 516

Anexos..... 525

---

**X. Las fantásticas andinas:  
Oportunidades de comercio sostenible para la recuperación pospandemia..... 527**

Introducción..... 528

A) Estado del arte..... 532

B) Las fantásticas andinas..... 545

C) Conclusiones y recomendaciones..... 573



**Introducción**

---

# **América Latina y el Caribe frente a los nuevos escenarios del comercio internacional**

---

Alvarez, Mariano  
Gómez, Marcee  
Mulder, Nanno  
Weck, Winfried

La pandemia por COVID-19 afectó a la economía mundial, tanto de manera directa como a través de las medidas que los países debieron adoptar para enfrentarla. Esto derivó en la mayor caída de la economía mundial desde los años treinta (-3,2%) (FMI, 2021). El efecto de la crisis sanitaria fue particularmente severo en América Latina y el Caribe. La región debió enfrentar situaciones complejas vinculadas con su abastecimiento (tanto de alimentos como de insumos médicos), resiliencia económica, seguridad social, servicios de salud pública, entre otras. Como consecuencia, durante 2020, la región experimentó la mayor contracción del producto interno bruto (PIB) en el ámbito mundial, con una caída del 6,8% (CEPAL, 2021a). No obstante, no fue el ámbito económico el único golpeado por la pandemia por COVID-19: la crisis afectó también el progreso comprometido en la Agenda 2030, en sus dimensiones económica, social y ambiental. Pese a concentrar solo el 8% de la población mundial, América Latina y el Caribe concentró el 15% de las muertes como consecuencia de la pandemia por COVID-19.

Sin embargo, a través de distintos acercamientos, tanto desde los gobiernos centrales como los organismos de integración, los gobiernos subestatales y la sociedad civil, se buscaron caminos para contener estos impactos. Las estrategias seguidas variaron considerablemente, así como los resultados, pero para finales de 2021 la región presentaba un alto porcentaje de su población con el esquema completo de vacunación, al tiempo que los fallecimientos por COVID-19 habían disminuido, las políticas macroeconómicas comenzaban a surtir efecto y el tránsito transfronterizo de bienes y personas emprendía un proceso de normalización. El comercio internacional enfrentó grandes desafíos a raíz de la pandemia por COVID-19, pero la recuperación fue rápida y el impacto menos profundo que lo pronosticado inicialmente (Giordano y Michalczewsky, 2021). El comercio demostró ser más resiliente de lo esperado y, junto con los paquetes de estímulo monetario y fiscal (en especial de las economías avanzadas), contribuyó a dinamizar la actividad económica mundial.

En América Latina y el Caribe, las exportaciones de bienes se vieron favorecidas por el alza de los precios de las materias primas (CEPAL, 2021a), lo que hizo cerrar el 2021 con una fuerte alza del 37% en su valor. Para el año 2022, se proyecta un aumento de las exportaciones en 20% (CEPAL, 2023). El caso de los servicios presenta un escenario distinto, debido a que la región tiene un patrón exportador centrado en el turismo y transporte, que son los dos sectores más golpeados por la pandemia. Sin embargo, durante el primer semestre de 2021 se desaceleró la caída de las exportaciones de bienes de la región, aunque con un desempeño dispar entre sectores y países.

---

1 Según datos reportados por el Dashboard de la Organización Mundial de la Salud: <https://covid19.who.int/>.



Esta perspectiva de rápida recuperación del comercio regional no debe generar una falsa sensación de seguridad o estabilidad. En efecto, el escenario de salida de la crisis presenta grandes desafíos, entre ellos se destacan el gran aumento del costo del transporte marítimo de mercancías, la crisis generada a raíz de la escasez de contenedores, el impacto ocasionado por las restricciones de oferta en la industria de microprocesadores y las grandes limitaciones que todavía enfrentan rubros como el turismo. A esto se sumaron, ya en 2022, los múltiples impactos negativos de la invasión de Rusia a Ucrania, sobre todo en lo relativo al abastecimiento mundial de alimentos, combustibles y fertilizantes. Con esto se pone de relieve la necesidad de enfrentar el escenario pospandemia con políticas públicas activas y un fuerte compromiso con el desarrollo económico, social y ambiental que plantea la Agenda 2030.

Después de la pandemia por COVID-19, la región requiere retomar los desafíos pendientes vinculados con su inserción al comercio internacional que fueron relegados a un segundo plano debido a la crisis sanitaria. La recuperación pospandemia se presenta como una oportunidad para plantear políticas públicas tendientes a fortalecer la inserción internacional de América Latina y el Caribe y su aporte al desarrollo de la región. El propósito de este libro es presentar algunas de las grandes temáticas que deben abordarse, ofreciendo un recuento de su evolución y estado actual, así como ciertas proyecciones y recomendaciones de política.

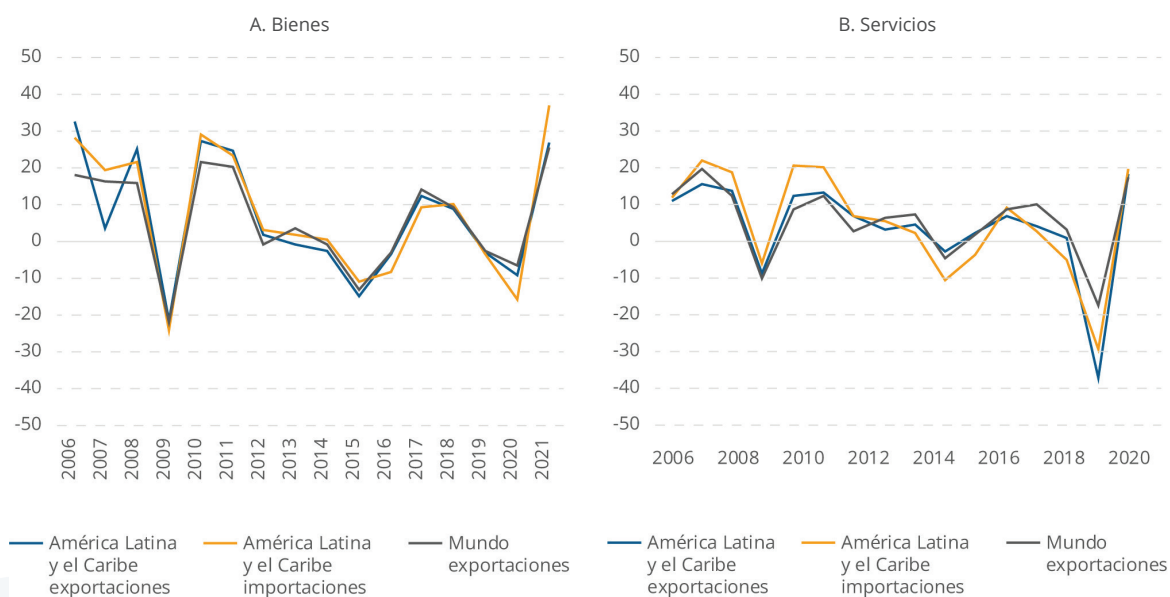
En los párrafos siguientes, esta introducción ofrece al lector un panorama del comercio de América Latina y el Caribe antes de la pandemia por COVID-19. El foco se coloca en el comercio de bienes y servicios, analizando tanto el desempeño de los países de la región, en su comercio intra y extrarregional, como el escenario que planteó el sistema multilateral de comercio. Acto seguido, se introducen las temáticas abordadas por los restantes diez capítulos que componen el libro.

## A. América Latina y el Caribe en el comercio internacional

El comercio de América Latina y el Caribe suele ser procíclico y seguir la tendencia mundial. Además, con escasas excepciones en los últimos 15 años, la región presenta un crecimiento interanual del valor de sus exportaciones, tanto de bienes como de servicios, por debajo de la tasa mundial. Como consecuencia, la participación de la región en las exportaciones mundiales de bienes se ha reducido de 6,0% a 5,6% entre 2005 y 2021 y en las de servicios de 3,5% a 2,6%.

Durante la pandemia por COVID-19, los valores de las exportaciones de bienes y servicios de la región cayeron más (9,8% y 37,5%, respectivamente) que aquellos del mundo (7,4% y 17,7%) en 2020. No obstante, la recuperación de la región en 2021 fue mayor que la del mundo: las exportaciones de bienes y servicios regionales crecieron 27,8% y 25,1%, respectivamente, comparado con 26,7% y 17,2% en el ámbito global (véase el gráfico 1A).

**Gráfico A.1**  
Mundo y América Latina y el Caribe: Variación anual del comercio de bienes y servicios en valor, 2005-2021  
(En porcentaje)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio.



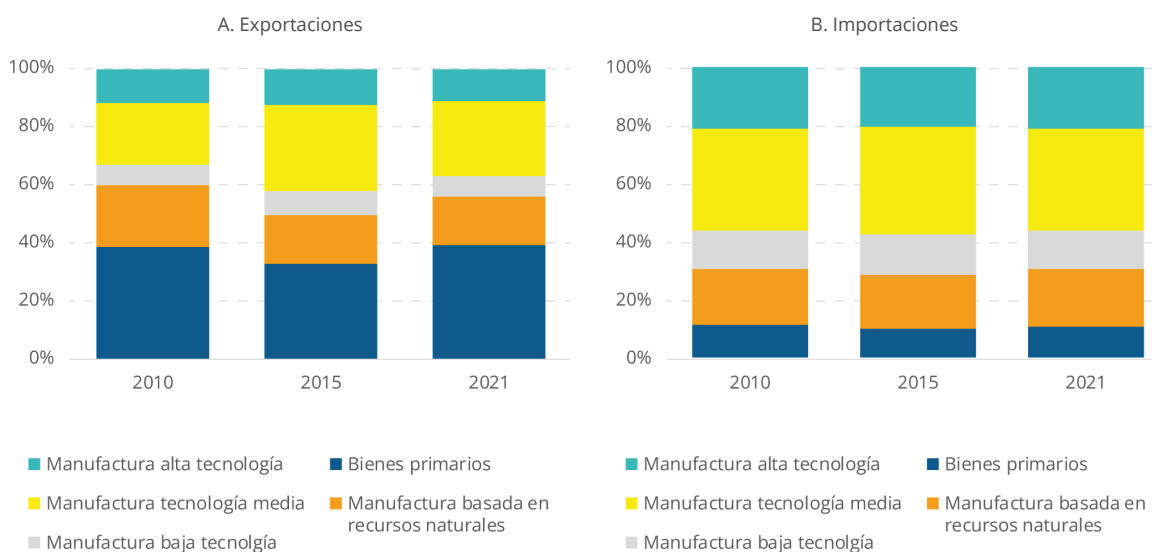
Una parte de la explicación detrás de la tendencia en 2020 y 2021 en las exportaciones de bienes de América Latina y el Caribe se encuentra en el patrón de especialización de su canasta exportadora. A pesar de décadas de esfuerzos para la diversificación del comercio exterior, la región continúa exportando mayoritariamente productos primarios (procesados). Esta tendencia se vio profundizada durante las últimas dos décadas a raíz de la gran demanda china por productos básicos de la región. Entre 2010 y 2021, América Latina y el Caribe reforzó levemente su especialización en los productos primarios y las manufacturas basadas en estos. La participación de ambas categorías en las exportaciones aumentó de 60% a 61% en este período. Los recursos naturales representaban 39 USD de cada 100 USD vendidos y, junto con las manufacturas basadas en ellos (vinos y alimentos procesados, por ejemplo) eran responsables del 61% de las exportaciones en 2021 (véase el gráfico 2A). Esta mayor dependencia de los productos primarios de las exportaciones regionales (comparado con los envíos mundiales) beneficia y, a la vez, perjudica a la región, en períodos de alza o baja de los precios de estos productos, como fue el caso del 2021.

Las importaciones presentan un escenario completamente distinto, donde la región prácticamente no compra productos primarios, pero depende del mundo para las manufacturas de tecnología media y alta. En conjunto, estas dos categorías representaban 56 USD de cada 100 USD importados. Las manufacturas de tecnologías medias agrupan a la mayoría de las industrias que tienen intercambios intraindustriales (por ejemplo, piezas y partes de automóviles) y representan el 35,7% de las importaciones de la región (véase el gráfico 2B).

**Gráfico A.2**

**América Latina y el Caribe: comercio de bienes según intensidad tecnológica incorporada, 2010-2021**

(En porcentaje del total)

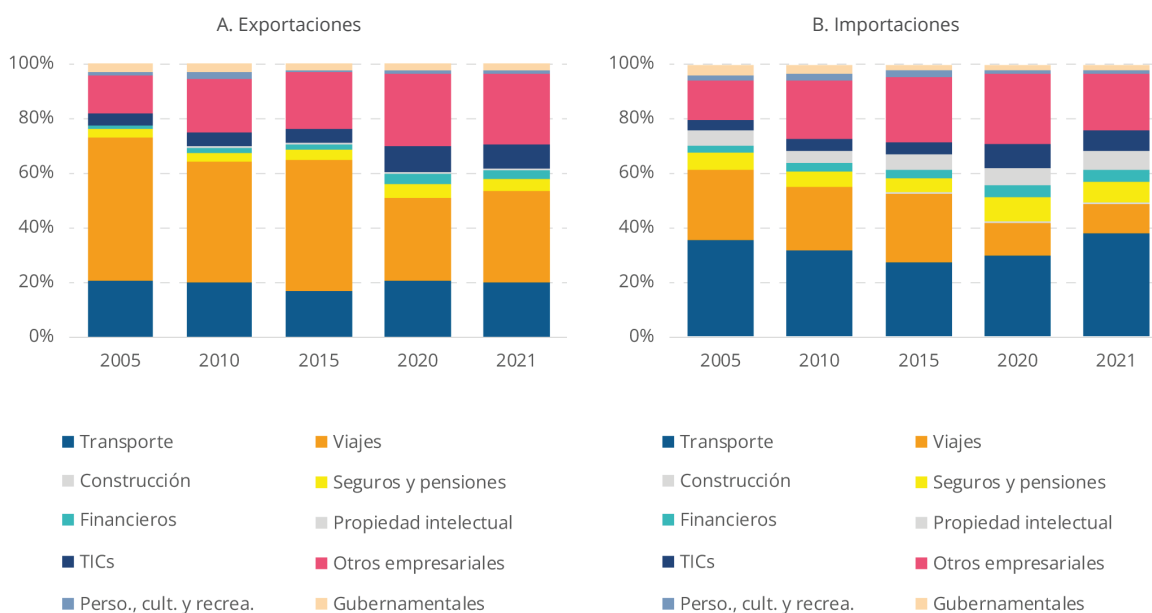


**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de UN Comtrade y fuentes nacionales.

Respecto a los servicios, América Latina y el Caribe presenta un patrón exportador concentrado en categorías tradicionales, como viajes (turismo) y transporte. Aunque en 2020 estos sectores cedieron espacio a los *otros servicios empresariales*, la realidad es que esto se debió a las restricciones impuestas a la movilidad internacional (el turismo disminuyó en un 64,6%) y su impacto en el transporte (que se contrajo 25,8%), antes que un desarrollo de los demás servicios (que se contrajeron solo un 11,0%). Pese a su caída en 2020, las dos categorías tradicionales representaron el 51% de las exportaciones de servicios de la región en ese año (véase el gráfico 3A). En 2021, el turismo regional se recuperó parcialmente, lo que explica por qué las exportaciones regionales crecieron más que las ventas externas globales.

Esto contrasta con el escenario de las importaciones de servicios, donde América Latina y el Caribe tiene una canasta de compra más diversificada. Aunque las categorías de viajes y transporte continúan representando una proporción importante de la canasta (42% en 2020), se destaca la presencia extendida de los otros servicios empresariales (26%), los servicios de seguros y pensiones (9%) y los servicios de telecomunicaciones, computación e información (9%).

**Gráfico 3**  
**América Latina y el Caribe: composición del comercio de servicios según principales categorías, 2005-2021**  
*(En porcentaje)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio.

La concentración en las categorías de transporte y viajes responde a diversas causales históricas y políticas de la región entre las que es necesario puntualizar dos. En primer lugar, América Latina y el Caribe tiene ventajas comparativas naturales para el desarrollo del turismo, con atractivos de diversa índole a lo largo y ancho del continente. Es necesario señalar que las exportaciones de servicios de turismo no son perjudiciales ni deben ser reducidas. El sector es de enorme relevancia para la región, tanto para el ingreso de divisas como para la generación de empleo.

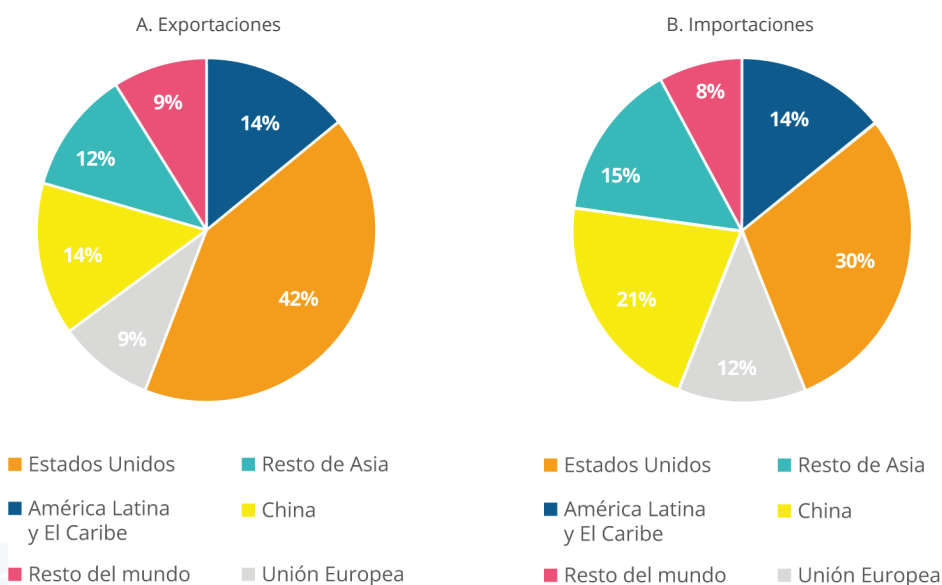
En segundo lugar, la región todavía no logra posicionarse en el ámbito mundial como un actor relevante en la provisión de los que se denominan servicios modernos (aquellos principalmente destinados a otras empresas y que emplean, de manera intensiva, las tecnologías de la información y las comunicaciones)<sup>2</sup>. Esto es relevante, porque los servicios modernos han demostrado ser más dinámicos en las últimas

<sup>2</sup> Son considerados servicios modernos las siguientes categorías del Sexto Manual de Balanza de Pagos: telecomunicación, informática e información, financieros, seguros y pensiones, cargos por el uso de propiedad intelectual y otros servicios empresariales.

décadas, más resilientes en las crisis económicas y con mayores encañamientos productivos que los servicios tradicionales. La región solo representó un magro 1,8% de las exportaciones mundiales de servicios modernos en 2021. Sin embargo, varios países de América Latina y el Caribe presentan potencialidades para la exportación de estos servicios, a pesar de que sus políticas públicas todavía distan de cumplir con los criterios de buena gobernanza que les permiten impulsar estos sectores (Alvarez y otros, 2021).

En su comercio de bienes, América Latina y el Caribe también presenta una fuerte concentración en lo que respecta a socios comerciales. En la actualidad, de cada 100 USD que la región exporta de bienes, los Estados Unidos compran 42 USD y junto con la China representan el 56% de las ventas exteriores (véase el gráfico 4A). El patrón se repite para el caso de las importaciones, donde los Estados Unidos venden 30 USD de cada 100 USD que compra la región y con la China representan el 51% de las importaciones totales (véase el gráfico 4B). Esto genera una gran dependencia y vulnerabilidad, como dejó en evidencia la escalada de tensión entre ambos países.

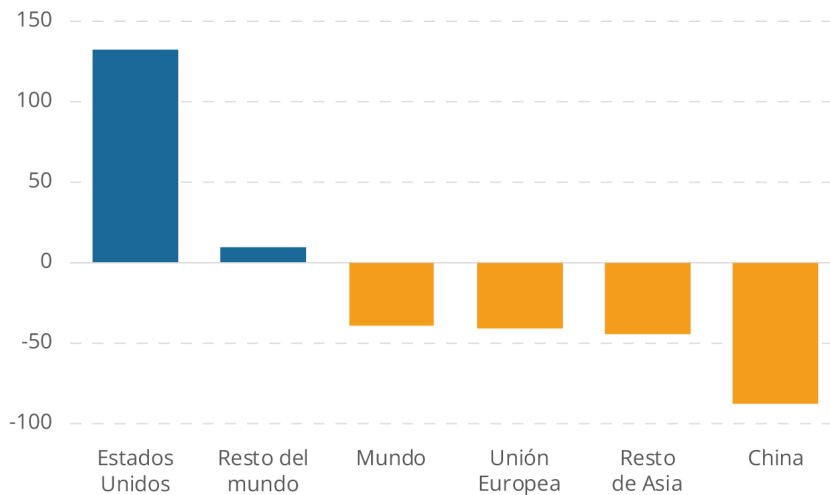
**Gráfico A.4**  
**América Latina y el Caribe: distribución del comercio de bienes según principales socios, 2021**  
*(En porcentaje del total)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos del boletín estadístico de comercio exterior de bienes en América Latina y el Caribe de la CEPAL.

Aunque la China y los Estados Unidos son los mayores socios comerciales de la región, el vínculo que mantienen con ella es cuantitativa y cualitativamente distinto. En primer lugar, la China solo ha firmado acuerdos comerciales con tres países de la región: Chile, Costa Rica y el Perú, en tanto que los Estados Unidos cuentan con 6 acuerdos comerciales, que involucran a 11 países. En segundo lugar, mientras que la China exporta manufacturas de tecnología alta (33,9% en 2020) y media (29,8%) y compra fundamentalmente productos primarios (76,7%) desde América Latina y el Caribe, los Estados Unidos venden manufacturas de tecnología media (34,6%) y sobre la base de recursos naturales (30,8%) e importan principalmente manufacturas de tecnología media (42,2%) desde la región. Esta diferencia en el vínculo se traduce también en una relación superavitaria en el caso de los Estados Unidos y deficitaria en el caso de la China (véase el gráfico 5).

**Gráfico A.5**  
**América Latina y el Caribe: balance comercial por principales socios, 2021**  
*(En miles de millones de dólares)*

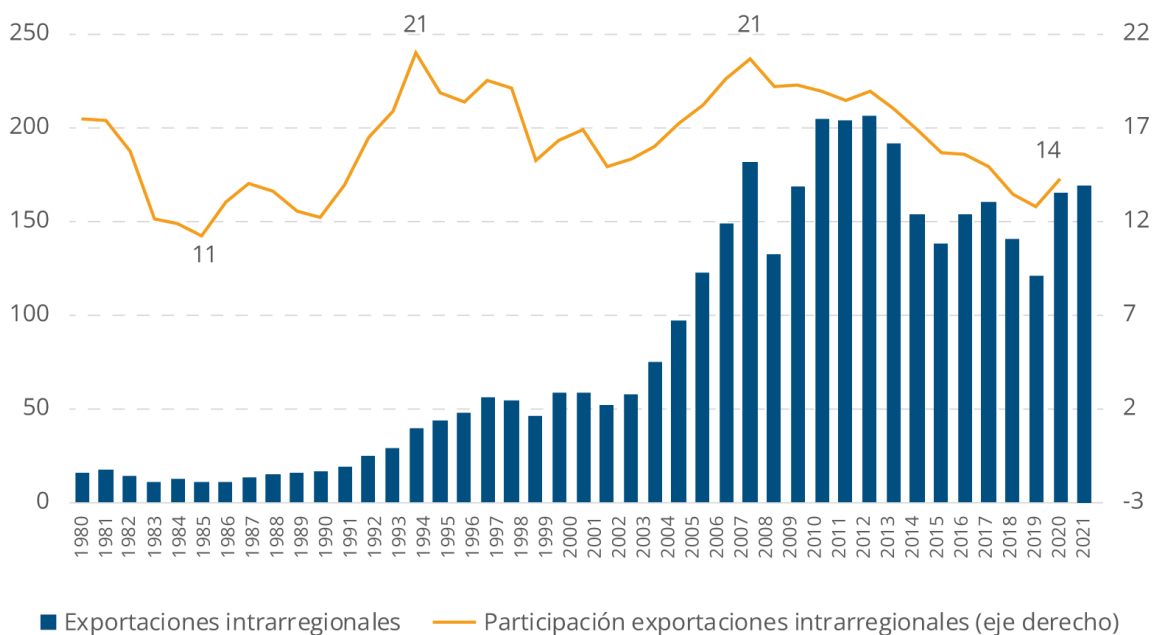


**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos del boletín estadístico de comercio exterior de bienes en América Latina y el Caribe de la CEPAL.



El tercer socio comercial para América Latina y el Caribe es la propia región, con una participación del 13% de las exportaciones y 15% de las importaciones en 2020 (véase el gráfico 4). El comercio intrarregional es de gran relevancia desde el punto de vista de la diversificación productiva y la agregación de valor, debido a que se trata mayoritariamente de intercambios de bienes manufacturados y con mayor tecnología incorporada. No obstante, el comercio intrarregional se encuentra en declive desde su máximo histórico en 2008 (21%), ubicándose en 2021 cercano al 13% (véase el gráfico 6).

**Gráfico A.6**  
**América Latina y el Caribe: exportaciones intrarregionales de bienes, 2000-2021**  
*(En miles de millones de dólares y porcentajes de las exportaciones totales de bienes)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de CEPAL (2021b; 2023).

El descenso en el porcentaje de comercio intrarregional no ocurre únicamente a nivel agregado de América Latina y el Caribe. Ninguno de los cinco esquemas de integración subregional presenta un alza en su intercambio comercial intrazona. De ellos, el MERCOSUR ofrece el declive más abrupto, pasando de 22,2% en 2000, a un magro 10,4% en 2020. Solo la Alianza del Pacífico y Centroamérica tuvieron, en 2020, coeficientes de comercio intrarregional superiores a los de 2000, pero en ambos casos fueron inferiores a 2010 (véase el cuadro 1).

**Cuadro 1****Esquemas de integración: coeficiente de exportaciones intrazona, 2000, 2010 y 2020***(En porcentajes del comercio total)*

	2000	2010	2020
Alianza del Pacífico	2,0	3,6	2,3
Centroamérica	21,6	24,5	23,3
Comunidad Andina	7,8	7,8	6,7
Comunidad del Caribe	14,2	14,4	8,0
MERCOSUR	22,2	15,9	10,4
América Latina y el Caribe	<b>16,2</b>	<b>20,1</b>	<b>12,4</b>

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de UN Comtrade.

Asimismo, los esquemas de integración tampoco han logrado generar importantes encadenamientos productivos entre sus Estados miembros. En el caso de la Alianza del Pacífico, únicamente la relación entre Chile y el Perú presenta un indicador de comercio intraindustrial elevado<sup>3</sup>, que se ha ampliado en las últimas dos décadas. Sin embargo, estos países no son socios gravitantes en el comercio exterior recíproco. Chile representó, en 2020, el 2,4% de las exportaciones del Perú, quien representó el 2,7% de los envíos chilenos en ese año. En la Comunidad Andina, se destaca la relación entre el Ecuador y el Perú, que presentó, en 2020, un indicador elevado de comercio intraindustrial (superior a 0,33), a diferencia de lo ocurrido en 2000 y 2010, pero al igual que en el caso anterior, el peso del comercio bilateral es bajo, donde el Perú representó, en 2020, solo el 2,1% de las exportaciones del Ecuador. Este, a la vez, representó el 1,7% de las exportaciones del Perú. En el caso de la Comunidad del Caribe, ninguna relación bilateral presenta un intercambio intraindustrial relevante (véase el Anexo 1).

<sup>3</sup> Aquí se hace referencia al Índice de Grubel-Lloyd, que mide el intercambio al interior de una misma industria, definida como el nivel de 3 dígitos de la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI). La teoría detrás de este indicador es que cuando se producen intercambios dentro de una misma industria, existe un indicio de comercio intraindustrial, donde el país A provee insumos para la industria del país B, el que a su vez entrega insumos y bienes finales, de la misma industria, de vuelta al país A (Durán Lima y Alvarez, 2011).

Los dos esquemas de integración que tienen mayores coeficientes de comercio intrazona son Centroamérica y el MERCOSUR y precisamente en ellos el intercambio intraindustrial presenta casos más relevantes. En el MERCOSUR, se observan dos relaciones con un comercio intraindustrial importante: la Argentina con el Brasil, y la Argentina y el Uruguay. En el primer caso, las exportaciones bilaterales representaron el 15,1% de los envíos de la Argentina al mundo en 2020 y el 4,2% de los del Brasil. En el segundo caso, el Uruguay pesó un 1,7% en las exportaciones totales de la Argentina en 2020, mientras que esta representó el 3,3% de los envíos uruguayos totales.

El caso de Centroamérica es distinto, ya que ocho de las relaciones bilaterales al interior de esa subregión presentaron indicadores de comercio intraindustrial elevados para 2020. Esto cobra mayor relevancia debido al peso de los socios en el comercio exterior de cada país. Para Costa Rica, las relaciones con un elevado índice intraindustrial representaron el 5,1% (Guatemala) y 2,7% (El Salvador) de sus exportaciones totales. En el caso de El Salvador, sus socios con un alto comercio intraindustrial representaron el 20,5% (Guatemala), 17,8% (Honduras) y 5,6% (Costa Rica); en el caso de Guatemala, representaron 11,5% (El Salvador), 9,0% (Honduras) y 3,9% (Costa Rica). Finalmente, para Nicaragua, los países de la subregión con un alto índice intraindustrial presentaron el 3,7% (Honduras), 0,8% (Panamá) y 0,4% (República Dominicana) de sus exportaciones totales en 2020. En el agregado, para los países mencionados, las relaciones donde el comercio intraindustrial es importante representaron entre un 4,9% (Nicaragua) y un 43,9% (El Salvador) de las exportaciones de los países.

Estas relaciones demuestran que existe un potencial integrador en la región, con cadenas de valor que pueden desarrollarse. Sin embargo, el progreso de la integración ha sido lento en América Latina, con diversas dificultades de índole productivo y político, y que han conducido a un desaprovechamiento de las potencialidades del comercio intrarregional. Los capítulos del libro se hacen cargo de este desafío, explorando posibles explicaciones y políticas para fortalecer la diversificación productiva e integración regional.

## B. Tensiones actuales del comercio internacional

---

En los últimos años, el escenario internacional ha sido poco propicio para el desarrollo de los intercambios comerciales, principalmente por tres grandes factores. Primero, el sistema multilateral de comercio se encuentra bajo presión y enfrenta diversas críticas. En segundo lugar, las tensiones comerciales entre la China y los Estados Unidos han escalado desde los años inmediatamente previos a la irrupción de la pandemia por COVID-19 y, aunque ambos países alcanzaron un acuerdo a inicios de 2020, este está lejos de apaciguar definitivamente estas tensiones. Tercero, el mundo entero enfrenta los desafíos que el cambio climático implica para el desarrollo económico y social. Esta sección explora brevemente los tres desafíos mencionados, que se abordan posteriormente en detalle en los capítulos del libro.

La pandemia por COVID-19 golpeó a una gobernanza e instituciones multilaterales que ya se encontraban cuestionadas por un conjunto de factores. En particular, la Organización Mundial del Comercio (OMC) no había logrado desde muchos años generar nuevas normativas adaptadas al comercio del siglo XXI y dejó de funcionar como foro para resolver controversias entre sus miembros desde diciembre de 2019 debido al cese de funciones de su Órgano de Apelación. Además, tras la undécima Conferencia Ministerial, organizada en Buenos Aires en diciembre de 2017, la duodécima Conferencia Ministerial debió ser pospuesta en dos oportunidades debido a la pandemia por COVID-19. Junto con la renuncia anticipada del entonces director general de la OMC, Roberto Azevedo, en mayo de 2020 y la implementación de numerosas medidas restrictivas del comercio a raíz de la pandemia, se había erosionado la centralidad de la OMC en la gobernanza del comercio mundial.

En este escenario, la OMC llegó a su 25 aniversario en 2021 envuelta en críticas. No obstante, en su duodécima Conferencia Ministerial, celebrada en junio de 2022 en Ginebra, se lograron algunos acuerdos modestos que superaron las expectativas de la mayoría de los expertos. Estos acuerdos eran en torno a la prohibición de ciertas subvenciones a la pesca, la limitación durante cinco años de la protección de las patentes para las vacunas contra COVID-19 en los países en desarrollo, la extensión de la moratoria a la aplicación de aranceles aduaneros a las transmisiones electrónicas, un acuerdo para no restringir las restricciones a la exportación de productos alimenticios adquiridos con fines humanitarios y un compromiso de trabajo para superar el actual impase respecto al Órgano de Apelación (CEPAL, 2023).

La posición de América Latina y el Caribe respecto a la OMC había sido consistentemente de apoyo. Este debilitamiento era visto con preocupación por los países de la región, debido a que implicaba una mayor vulnerabilidad en materia de protección frente a socios con un poder comercial y económico superior (OMC, 2017). Asimismo, la OMC implicaba asegurar el acceso a información y un foro en el que los países en desarrollo podían plantear sus preocupaciones. Por lo tanto, desde la Ronda de Doha, los países de América Latina y el Caribe han mantenido una participación en la OMC, presentando documentos, ocupando puestos clave, usando de forma exitosa el mecanismo de solución de controversias y empleando coaliciones negociadoras para impulsar sus intereses.

El segundo gran desafío que enfrenta el comercio internacional es la tensión generada por la escalada tarifaria entre la China y los Estados Unidos. Esta fue la materialización de una serie de reclamos puntuales, como el déficit comercial que los Estados Unidos mantenía con la China (que representaba el 60% de su déficit comercial global) y el supuesto robo de propiedad intelectual, así como de la lucha por el liderazgo económico y tecnológico mundial. Durante la última década, la China ha cerrado la brecha que la separaba de los Estados Unidos. Desde 2009, el país asiático es el mayor exportador mundial de bienes; desde 2010, el principal productor de manufacturas y, desde 2014, el país con el mayor PIB del mundo (medido en paridad del poder adquisitivo). Asimismo, desde 2008, la China es el principal receptor de inversión extranjera directa y, desde 2016, el segundo mayor inversionista del mundo (CEPAL, 2018).

La tensión se materializó a principios de 2018, cuando el entonces presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, implementó una serie de medidas con un doble propósito. Por un lado, se buscaba contrarrestar el déficit comercial que se mantenía con la China, por otro, las medidas respondieron a un estudio sobre las políticas y prácticas chinas en materia de transferencia tecnológica, propiedad intelectual e innovación. Entre los instrumentos empleados se incluyeron alzas arancelarias, a las que la China respondió de igual manera, desencadenando una escalada tarifaria en el comercio bilateral. Debido a la magnitud del comercio combinado de ambos países (en 2018 representaron más del 22% del comercio mundial), en 2019 la economía internacional comenzó a sentir el impacto de la desaceleración producto de las tensiones comerciales. Las caídas en los envíos chinos hacia los Estados Unidos se produjeron en todos los sectores económicos, con tasas que llegaron a los dos dígitos (CEPAL, 2019).



Los efectos de las tensiones comerciales entre la China y los Estados Unidos se sintieron rápidamente en dos sentidos. Por un lado, el aumento de las barreras arancelarias recíprocas produjo un desvío de comercio que favoreció incipientemente a América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019). La región suplió parte de la oferta que se vio afectada por la escalada tarifaria, lo que aumentó levemente sus exportaciones hacia los Estados Unidos en un contexto de reducción del comercio exterior de la región (América Latina y el Caribe sufrió una caída del 2,3% de sus exportaciones en 2019, al tiempo que los envíos a los Estados Unidos aumentaron 0,1% y aquellos destinados a la China solo se contrajeron 0,1%, en el mismo período). Sin embargo, este efecto positivo de desviación de comercio puede enmascarar una secuela negativa de largo plazo.

La pandemia por COVID-19 impactó un comercio internacional que estaba sufriendo un período de desaceleración, profundizado por la escalada tarifaria entre la China y los Estados Unidos. Si esta continuaba, resultaba factible un escenario donde las cadenas globales de valor pueden verse seriamente afectadas, así como la demanda global agregada. Esto, en última instancia, profundizaría la caída del comercio internacional, arrastrando a la región, debido la dependencia de esta del comercio con la China y los Estados Unidos. Sin embargo, esto no ha ocurrido hasta el presente.

Durante la pandemia y la recuperación pospandemia de 2022, la economía global parece acelerar su movimiento hacia un nuevo orden geoeconómico. Este orden se caracteriza por una mayor consideración sobre los riesgos que implica la interdependencia económica en materia de seguridad. Varios ejemplos dejan constancia de eso: las restricciones aplicadas por los Estados Unidos a las exportaciones de ciertos productos de alta tecnología a la China, una mayor selectividad (*screening*) de los proyectos de inversión extranjera directa por razones de seguridad nacional y las preocupaciones sobre el abastecimiento de medicamentos, insumos médicos, semiconductores, energía, alimentos y fertilizantes. Para responder a este desafío, los Estados Unidos y la Unión Europea implementaron varias iniciativas para aumentar su autonomía productiva en sectores clave como los de semiconductores, baterías eléctricas, minerales y materiales críticos y medicamentos (CEPAL, 2022).

A raíz de pocos avances para definir nuevas reglas del comercio en el ámbito de la OMC, los negocios internacionales dentro de cada región están sujetos cada vez más por las normativas contenidas en nuevos acuerdos megarregionales. Los principales, por su peso económico y demográfico, son la Asociación Económica Integral Regional (RCEP) en Asia Oriental, el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC) y el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés).

La regionalización de las cadenas productivas y fragmentación de la normativa del comercio internacional presenta un riesgo, sobre todo para América del Sur. Esta región no ha logrado crear un área integrada para enfrentar los cambios en las políticas comerciales de sus principales socios. México, América Central y la República Dominicana, por otra parte, tienen la ventaja de estar altamente integrados en las cadenas productivas de los Estados Unidos. En este contexto es clave que la región busque profundizar su integración regional en infraestructura física, facilitación de comercio, convergencia regulatoria y reglas de origen (CEPAL, 2022).

Un tercer gran reto que enfrenta el comercio internacional es el cambio climático. A diferencia de los dos casos anteriores, el ambiente presenta desafíos de más largo aliento, cuyo impacto es más profundo y sus causas más difíciles de combatir. Por un lado, los eventos climáticos extremos han acarreado un aumento considerable en los costos de transporte. Uno de los factores que más contribuyó a la expansión del comercio en las últimas décadas fue el declive en los costos del transporte internacional de mercancías. Sin embargo, actualmente las cadenas de suministro, transporte y distribución se ven crecientemente afectadas por interrupciones debidas al cambio climático. Eventos climáticos extremos han producido el cierre de rutas y puertos y han dañado infraestructura clave para el comercio (Dellink y otros, 2017).

Por otro lado, el cambio climático tiene un impacto indirecto en el comercio, en particular sobre qué y cómo se comercia y esto es válido tanto para los bienes como los servicios. Respecto a los segundos, estos se ven afectados por el cambio climático, en particular, cuando su prestación implica el traslado de personas (como el turismo de cruceros) o donde el atractivo es la naturaleza (Brenton y Chemutai, 2021). En cuanto a los bienes, regiones que actualmente producen un cultivo específico pueden acabar perdiendo su ventaja comparativa debido al aumento de las temperaturas, lo que puede generar la migración productiva hacia otras regiones previamente más frías. A esto se suma el incremento en la prevalencia de plagas y pestes, así como de enfermedades en los cultivos.

Debido a la importancia del sector agrícola, tanto para la economía como para la seguridad alimentaria de los países de ingreso medio y bajo, estos son los más afectados, ya que, al mismo tiempo, son los menos preparados para mitigar los efectos del cambio climático (Brenton y Chemutai, 2021). Aunque el sector de la agricultura es donde el efecto del cambio climático resulta más palpable, no es el único que sufre sus consecuencias. Todas las industrias se ven afectadas, desde la pesca por el cambio en la salinidad y temperatura del mar hasta los daños que los huracanes producen en la infraestructura física y la merma en productividad por hora debido al estrés y aumento de temperatura (Dellink y otros, 2017).

## C. Sobre esta publicación

---

El programa regional Alianzas para la Democracia y el Desarrollo con América Latina (ADELA) de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS) ha organizado diversas actividades y publicaciones, con el fin de promover el intercambio de ideas y soluciones para temáticas globales como la seguridad, el comercio internacional, la cooperación multilateral y la Agenda 2030. El presente libro, busca analizar y brindar propuestas a varias de las principales inquietudes respecto a la inserción actual y futura de América Latina y el Caribe en el comercio internacional.

El libro se conforma de un conjunto de ensayos escritos por expertos en cada temática, los cuales abordan diez ámbitos donde se plasman las grandes transformaciones globales en curso. Asimismo, los autores presentan los desafíos que estas temáticas plantean a la región en el escenario de salida de la pandemia por COVID-19 y cómo esta puede responder de mejor manera. Los campos abordados son:

1. Los desafíos y obstáculos para la integración regional (Eduardo Pastrana Buelvas y José Luis Rodríguez).
2. El multilateralismo en transición en la Organización Mundial del Comercio (Julieta Zelicovich).
3. El efecto de la pandemia sobre el comercio de servicios de la región (Anirudh Shingal y Prachi Agarwal).
4. El impacto de las nuevas tecnologías en el comercio (Raúl Katz).
5. La relación con la China y su potencial para la región (Dorotea López y Andrés Bórquez).
6. La relación con los Estados Unidos y las nuevas oportunidades en su mercado (Raquel Artecona, Daniel Perrotti y Lennard Welslau).
7. La relación con la Unión Europea en el ámbito de la sostenibilidad (Rosario Campos y Romina Gayá).
8. Las alternativas abiertas por la pandemia en la cadena de suministros médicos (Maribel Aponte-García, Carlos Álvarez y Juan Álvarez).
9. La territorialización del proceso de *nearshoring* en América Latina y el Caribe (Enrique Gilles y José Luis Niño).
10. Las oportunidades latinoamericanas para el comercio agrícola sostenible (Horacio Rodríguez-Vázquez y Nahuel Oddone).

Los temas se abordan con una misma estructura, donde primero se presenta la relevancia de la temática y la metodología de análisis. En segundo lugar, se incluye una reseña de la literatura actual sobre la materia y, a continuación, se ofrece un análisis del impacto producido por la pandemia y las perspectivas para la pospandemia en esa área específica. Los capítulos finalizan con una breve conclusión y consecuentes recomendaciones de políticas que pueden contribuir con una mejor inserción de los países de la región en cada uno de los ámbitos.

Las temáticas incluidas en el libro dejan entrever una región heterogénea, con procesos de avance e integración disímiles, pero con desafíos comunes. Por un lado, América Latina y el Caribe es una región prolífera en acuerdos de integración (tanto económica como social y política), pero donde estos han sufrido años de estancamiento y duplicación de funciones. La falta de avance de los esquemas de integración, en particular cuando se compara con otras regiones del globo, denota problemas en su desarrollo e institucionalidad, vinculados con características políticas propias de los liderazgos latinoamericanos. Sin un apoyo conciso y políticamente transversal es muy difícil profundizar la integración regional.

Respecto al contexto global del comercio internacional, la OMC ha atravesado años difíciles en cuanto a su institucionalidad y funcionamiento. A partir de los cambios políticos y económicos ocurridos en los últimos 20 años en el escenario internacional, se han desatado tensiones respecto a la capacidad de la OMC para guiar y normar el intercambio mundial de bienes y servicios. No obstante, esta visión de una organización en crisis pertenece a un análisis centrado en los debates de los países desarrollados y la China. Distinto es el caso de América Latina y el Caribe, región que ha apoyado constantemente la labor de la OMC y cuya participación parece invisibilizarse. Por esto, el libro ofrece un análisis del órgano rector del comercio internacional, a través del prisma del multilateralismo en transición.

En materia de intercambios comerciales, los flujos de servicios recibieron un duro golpe durante la pandemia por COVID-19, en especial en lo referido a los sectores tradicionales. Estos, en particular el de turismo, son de gran relevancia para América Latina y el Caribe y no se han recuperado al mismo ritmo que el comercio de bienes o de los que se denominan servicios modernos. La pandemia por COVID-19 afectó más al comercio de servicios de la región, debido a que esta no ha logrado diversificar su canasta ni sumarse a la corriente en alza de los servicios modernos (los que, junto con el comercio electrónico, han probado ser más resilientes durante las crisis globales). Con el fin de proponer políticas pospandemia que apunten a la digitalización del comercio y una mayor presencia de actividades intensivas en



conocimiento y entrega remota, en el libro se analiza el desempeño de las exportaciones de servicios de la región, durante la pandemia por COVID-19.

Dentro de esta tendencia, las nuevas tecnologías han desatado procesos de cambio en la estructura del comercio internacional, así como en los tipos de bienes y servicios que son transados. Esto obliga a la región a tomar medidas para adaptar sus procedimientos y oferta exportable a estos cambios. Al mismo tiempo, el libro revisa cómo las tecnologías digitales pueden resultar clave para aprovechar mejor las ventajas comparativas de la región y reducir los costos implícitos de transacción que se generan por el comercio transfronterizo. Estas adaptaciones e incorporaciones no ocurren espontáneamente. Es necesaria una política activa para que los países de América Latina y el Caribe puedan sacar el mayor provecho a las tecnologías digitales.

Respecto a las principales relaciones comerciales de América Latina y el Caribe, el libro comienza analizando el caso de la China, país que se ha convertido en el principal socio comercial para muchos de los Estados de la región, lo que plantea una oportunidad y un desafío importante. El rápido incremento en el peso de la China, en especial en América del Sur, generó una fuerte concentración de las exportaciones por destinos y, a la vez, por productos. Asimismo, se observa un marcado desbalance entre la baja intensidad tecnológica incorporado en los productos enviados a la China, con la alta tecnología de los bienes importados desde este país. Sin embargo, la región todavía está a tiempo de plantear la posibilidad de tener una relación más provechosa con la China y no replicar antiguos patrones de dependencia. Esto presenta un desafío para América Latina y el Caribe, donde son necesarias políticas activas, tanto en el campo de los bienes como de los servicios, explorando nuevas áreas comerciales que puedan ser explotadas en el mercado asiático.

Por otro lado, las tensiones comerciales entre la China y los Estados Unidos han abierto las puertas a ciertas oportunidades de mercado que pueden ser aprovechadas por los países de la región. Durante la última década, la China ha comenzado a disputar, de forma contundente, la primacía económica de los Estados Unidos en el ámbito mundial. Esto ha producido tensiones en distintos planos, que van desde el desarrollo y apropiación de tecnologías, al registro de patentes y generación de valor agregado. En este escenario, en 2018, el gobierno del presidente Donald Trump decidió implementar una serie de medidas restrictivas, para determinados sectores del comercio internacional, lo que fue replicado por la China. El presidente actual Joseph R. Biden ha mantenido la mayoría de estas medidas. El libro aborda cómo esto afectó a la disponibilidad de ciertos productos

chinos en el mercado de los Estados Unidos y si esto efectivamente abrió la puerta a las exportaciones de los países de la región. A la vez, se aborda la sostenibilidad de la posible desviación de comercio y la necesidad de políticas comerciales apropiadas.

La vinculación con la Unión Europea tiene características distintas. Aunque su importancia comercial se encuentra en declive para América Latina y el Caribe, constituye una relación heterogénea en socios, productos y temas y es relevante también por la cooperación al desarrollo. En el libro se aborda cómo los acuerdos firmados por la Unión Europea, así como sus fondos de cooperación, resaltan el componente de sostenibilidad hacia el cumplimiento de la Agenda 2030. Asimismo, se pone en evidencia la necesidad de profundizar el vínculo, generar reformas, aprovechar las oportunidades e implementar políticas públicas complementarias y de largo plazo.

La pandemia por COVID-19 también impactó las cadenas globales de valor y suministro, y dejó en evidencia la dependencia del comercio internacional respecto a ciertos productos y productores. De esta forma, en la lógica de las oportunidades de mercado abiertas por la pandemia por COVID-19, las disrupciones que la crisis mundial generó para las cadenas globales de valor llevaron a replantear la pertinencia de su extensión y a revalorizar su acortamiento y acercamiento territorial. En el libro se aborda cómo la industria de los insumos médicos, en particular los vinculados con las vacunas, ofrece una oportunidad para que los países de América Latina y el Caribe desarrollen sus manufacturas y generen una oferta regional, tanto final como complementaria.

En la misma línea, la pandemia reforzó la tendencia de ciertos países (los Estados Unidos son el caso más relevante) de optar por estrategias de *reshoring* y de *nearshoring*; como antítesis o reversión del *offshoring* que se vivió en las décadas previas. En el segundo de los casos, la producción se acerca a las fronteras nacionales, pero sin traspasarlas y presenta una oportunidad para los países de la región, respecto a su capacidad para posicionarse como proveedores del mercado estadounidense. Sin embargo, también puede constituirse en un desafío de convergencia interna, debido a la existencia de un comportamiento diferente en las actividades de localización y a las desigualdades que estas pueden generar al interior de los países. Por esto, el libro se acerca a las estrategias de *nearshoring* a través de una óptica territorializada.

Por último, se aborda la necesidad de promover una producción agrícola sostenible y sustentable en América Latina y el Caribe. Para hacerlo, no se utiliza la óptica de la intensificación o cultivo responsable

de aquellos bienes ya tradicionalmente exportados por la región. En su lugar, se resalta la potencialidad del sector de los cultivos olvidados, también conocidos como superalimentos o alimentos del futuro. En particular, el libro resalta ciertos cultivos nativos de la cordillera de los Andes, con énfasis en su importancia para el empleo campesino y en la necesidad de contar con políticas públicas apropiadas que fomenten el aprovechamiento responsable de la agrobiodiversidad, potenciando sus beneficios nutricionales, pero sin generar nuevos desequilibrios ambientales ni despreteger a las poblaciones locales.

Esta publicación espera brindar un aporte al desarrollo de conocimiento y diálogo entre los diferentes actores en el ámbito nacional e internacional. Con esto se persigue brindar mayores oportunidades de desarrollo y fortalecimiento económico, tanto en la región Latinoamericana y del Caribe como en su participación en el comercio en el ámbito mundial.

## Sobre los autores

---

### **Mariano Alvarez**

Doctor en Estudios Latinoamericanos, magíster en Estudios Internacionales, licenciado en Relaciones Internacionales y licenciado en Ciencias Políticas. Se desempeña como profesor del Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Austral de Chile, director ejecutivo de la Red de Expertos en Paradiplomacia e Internacionalización Territorial (REPIT), profesor visitante de la Universidad de Chile y consultor del programa Alianzas para la Democracia y el Desarrollo con América Latina (ADELA) de la Konrad Adenauer Stiftung. Ha realizado trabajos de consultoría para diversas organizaciones internacionales y agencias de cooperación internacional al desarrollo. Sus publicaciones se centran en las áreas de comercio internacional, políticas públicas, integración y paradiplomacia, entre otras.

### **Marcee Gómez**

Bachiller en Ciencias Políticas. Se desempeña como coordinadora de los proyectos en la Konrad Adenauer Stiftung (KAS) desde 2018, como encargada de los proyectos en Panamá desde la oficina de Costa Rica. En 2020, inicia su función como coordinadora en el proyecto regional Alianzas para la Democracia y el Desarrollo con América Latina (ADELA) encargada de los temas de Agenda 2030 como salud global y género, comercio internacional y multilateralismo.

### **Nanno Mulder**

Doctor y licenciado en Economía. Se desempeña como jefe de la Unidad de Comercio Sostenible de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Sus principales temas de investigación y asistencia técnica, en la actualidad, son cadenas globales de valor en general y en servicios globales en particular, el comercio electrónico transfronterizo y el comercio sostenible con un enfoque en la internacionalización de pymes, brechas de género y el cambio climático. Anteriormente trabajó en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2002-2005) y en el Centro de Estudios Prospectivos e Informaciones Internacionales (CEPII, 1996-2001).

### **Winferd Weck**

Magíster en Ciencias Islámicas y Oriente Medio Moderno. Se desempeña como director del programa regional Alianzas para la Democracia y el Desarrollo con América Latina (ADELA) de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS) con sede en Ciudad de Panamá. Anteriormente trabajó como coordinador de política de desarrollo y derechos humanos y como jefe de equipo de la Agenda 2030/Desarrollo Sostenible en la sede de la KAS en Berlín. Comenzó su carrera profesional como asesor en política de desarrollo y temas de seguridad internacional en la sede de la Unión Demócrata Cristiana CDU (Partido Demócrata Cristiano); en 1998 comenzó a trabajar para la KAS y fue enviado a Lima (Perú) como director de país donde trabajó hasta 2002. Tras dirigir el Departamento de Programas Domésticos de la KAS (Protocolo) en Berlín, fue nombrado director nacional para Indonesia y Timor Oriental (con sede en Yakarta), cargo que ejerció de 2006 a 2011 para Indonesia y para el Ecuador (con sede en Quito) de 2011 a 2014.

### **Prachi Agarwal**

Doctora y licenciada en Economía. Se desempeña como oficial sénior de investigación en el Grupo de Desarrollo Económico Internacional, ODI. En la última década ha trabajado extensamente en el análisis empírico de la política comercial, el comercio digital, los acuerdos comerciales regionales y el crecimiento sostenible. Su trabajo de investigación reciente incluye el impacto de la pandemia por COVID-19 en el comercio y las cadenas de valor en África subsahariana, así como en países de Asia Pacífico y América Latina.

### **Carlos Antonio Álvarez**

Ingeniero industrial. Se desempeña como emprendedor y consultor independiente. Es coautor de múltiples artículos y capítulos de libros sobre cadenas de suministro donde contribuye a través del análisis de minería de datos y la creación de bases de datos, así como con la conceptualización de diagramas a través de herramientas de artes visuales para representar las relaciones de las cadenas de suministro. Su investigación actual analiza los patrones de las cadenas de suministros y las interrupciones en el contexto de desastres atmosféricos y pandémicos y conflictos geopolíticos internacionales.

### **Juan Bautista Álvarez**

Licenciado en Ciencias con Especialidad en Biotecnología Industrial. Certificado en Agroecología. Con su formación, contribuye a través del análisis de los conceptos de ciencia y biotecnología aplicados a las categorías de productos vinculados con COVID-19; además de generar análisis de los mecanismos y desafíos internacionales (incluyendo derechos y patentes) relacionados con la vacuna contra COVID-19.

### **Maribel Aponte-García**

Doctora en Economía. Se desempeña como catedrática en la Universidad de Puerto Rico, recinto de Río Piedras. Es fundadora y directora del proyecto Cadenas de Valor y Suministros en el Comercio Internacional y representante de Puerto Rico en la Red Glocal de Sustentabilidad Alimentaria para América Latina y el Caribe. Asimismo, ha sido representante del Caribe en el Comité Directivo del Consejo Latinoamericano de las Ciencias Sociales (CLACSO). Ha obtenido premios y becas de investigación en el ámbito local e internacional, las más recientes son las de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Konrad Adenauer Stiftung de Alemania; la Universidad de Puerto Rico; el Fideicomiso de Ciencia, Tecnología e investigación de Puerto Rico; proyecto Sustentabilidad Alimentaria Suiza-Bolivia; CLACSO y la Red Latinoamericana de Comercio Internacional. Es autora de numerosos artículos arbitrados y cuatro libros sobre regionalismo y desarrollo latinoamericano y caribeño.

### **Raquel Artecona**

Doctora en Economía, magíster en Economía y licenciada en Economía. Se desempeña como directora (ai) de la Oficina de la CEPAL en Washington. Ha sido economista del Banco Mundial, donde realizó investigaciones sobre cuestiones de género, comercio y mercado laboral. Sus investigaciones actuales se centran en los temas de comercio, inversión e integración regional. Entre los proyectos más recientes se destacan el papel de las exportaciones chinas en el mercado de los Estados Unidos y su impacto en las exportaciones de la región, el papel de los organismos multilaterales de desarrollo en la promoción del desarrollo en América Latina y el Caribe, el comercio de productos farmacéuticos y las normas técnicas en el acceso a los mercados de los Estados Unidos.



### **Andrés Bórquez**

Doctor en Políticas Internacionales, magíster en Políticas Sociales y licenciado en Ciencias de la Administración y en Negocios Internacionales. Se desempeña como profesor asistente y coordinador del programa de Estudios Asiáticos del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Sus áreas de especialización son las relaciones internacionales en el Asia Pacífico con énfasis en la Política Exterior de la China. Cuenta con publicaciones en revistas indexadas en el Brasil, la China, Inglaterra y Singapur, entre otros, y ha editado dos libros sobre su área de especialización.

### **Rosario Campos**

Magíster y licenciada en Economía. Se especializa en macroeconomía, comercio internacional y agroindustria. Su foco de investigación es la región de América Latina, en general, y la República Argentina, en particular. Cuenta con experiencia en el sector privado y público y en consultoría para organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), entre otros.

### **Romina Gayá**

Magíster en Ciencias Económicas con Especialización en Economía Internacional, Moneda y Finanzas, magíster en Relaciones Económicas Internacionales por la Universitat de Barcelona y magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales, licenciada en Economía. Cuenta con 20 años de experiencia como consultora sobre comercio internacional y economía del conocimiento para organismos internacionales e instituciones públicas y privadas. Ha realizado trabajos para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Fundación Konrad Adenauer (KAS), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el Sistema Económico Latinoamericano (SECA), ProColombia, PromPerú, ProEcuador, Agencia Argentina de Inversión y Comercio Internacional (AAICI), ProCórdoba, Invest BA, Center for Economic and Policy Research (CEPR), Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA), Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Analdex Colombia, Embajada de Corea en la Argentina, Fundación Empretec, entre otras.

### **Enrique Gilles**

Doctor en Economía, magíster en Economía del Medio Ambiente, los Recursos Naturales, la Energía y la Agricultura y licenciado en Economía. Se desempeña como profesor asociado y coordinador del Área de Economía en el Colegio de Estudios Superiores de Administración (CESA), Colombia. Cuenta con más de 15 años de experiencia en docencia, investigación, gestión académica y consultoría en universidades del Uruguay, Francia y Colombia. Su agenda de investigación se centra en los efectos de la inserción internacional de países, empresas y consumidores desde el punto de vista de la sostenibilidad. Esto lo ha llevado a utilizar las herramientas del análisis insumo-producto multirregional extendido hacia lo ambiental para analizar los impactos de las cadenas globales de valor en términos económicos (generación y distribución de valor agregado), sociales (cantidad y calidad del empleo generado) y ambientales (huellas de carbono, agua y materiales). Lo anterior es complementado por estudios sobre la economía de los servicios modernos, la *servifización* de las manufacturas y la productividad a escala sectorial.

### **Raúl Katz**

Doctor en Ciencias Políticas y Ciencias de la Administración, magíster en Tecnología y Política de las Comunicaciones, magíster y licenciado en Ciencias de la Comunicación y magíster en Ciencias Políticas. Trabajó en Booz Allen & Hamilton durante 20 años como socio líder de la práctica de telecomunicaciones en las Américas y miembro del equipo de dirección de la firma. Después de retirarse de Booz Allen, fundó Telecom Advisory Services LLC en abril de 2006. Además de presidente de Telecom Advisory Services, es director de investigación de estrategia empresarial en el Columbia Institute for Tele-Information de la Columbia Business School (Nueva York) y profesor visitante del posgrado en Gestión de Telecomunicaciones de la Universidad de San Andrés (Argentina).

### **Dorotea López**

Doctora en Ciencias Sociales, magíster en Filosofía en Economía y licenciada en Economía. En la actualidad, es directora del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, por un segundo período y Cátedra OMC (Organización Mundial del Comercio). Trabajó en el Banco de México, a cargo de la Jefatura de la Balanza de Pagos, en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial como directora de OCDE, en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, en la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales y en las negociaciones de servicios. Sus áreas de trabajo se relacionan con la economía internacional, en particular con la política comercial.

### **José Luis Niño Amézquita**

Doctor en Instituciones, Administraciones y Políticas Regionales, magíster en Geografía Humana, magíster en Gobernanza y Políticas de Desarrollo, magíster en Administración Pública y licenciado en Economía. Se desempeña como profesor titular de la facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Ean (Colombia), director del Grupo de investigación Política y Sostenibilidad y editor de la revista Comunicación, Cultura y Política. Previamente, fue investigador posdoctoral en Geografía en la Universidad Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS, Porto Alegre) y ha sido académico visitante en la Universidad de Columbia en Nueva York, el Instituto Iberoamericano de Berlín, la Universidad Humboldt de Berlín, la Universidad de Guadalajara y la Universidad Jagellónica de Cracovia. Cuenta con experiencia en el sector gubernamental, no gubernamental y académico, donde sus labores como consultor e investigador se enfocan en el desarrollo territorial, concentrando sus esfuerzos en el análisis de la asociatividad territorial, las políticas y finanzas públicas territoriales, la paradiplomacia y la relación entre economía y cultura en los territorios.

### **Nahuel Oddone**

Doctor en Estudios Internacionales, máster en Integración Económica Global y Regional, máster en Derecho de la Integración Económica y licenciado en Relaciones Internacionales. Se desempeña como Oficial de Coordinación del Desarrollo en la Oficina de la Coordinadora Residente (RCO) de las Naciones Unidas en Honduras e investigador asociado de United Nations University en el Institute on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS) con sede en Bélgica. Ha trabajado como coordinador de la Alianza ILAT del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y Fonplata-Banco de Desarrollo desde el Ecuador, jefe de Promoción e Intercambio de Políticas Sociales Regionales en el Instituto Social del MERCOSUR (ISM) desde el Paraguay, asesor regional de entorno de negocios en el Centro Regional de Promoción de las Mipymes (Cenpromype) del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) con sede en El Salvador y como coordinador de Estudios de Cadenas de Valor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL/Naciones Unidas), en su sede subregional en México.

### **Eduardo Pastrana Buelvas**

Doctor en Derecho por la Universidad de Leipzig y abogado. Se desempeña como profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJB), adscrito al Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y como miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (Griali) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Es investigador sénior de Minciencias y consultor de la Konrad Adenauer Stiftung de Colombia. Es miembro de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), en la que hace parte del Comité Académico de Honor, de la International Studies Association (ISA), de la Latin American Studies Association (LASA), de la International Political Science Association (IPSA) y de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Fue rector y director de investigaciones de la USC, profesor Invitado del Instituto de Ciencia Política de la universidad de Leipzig-Alemania, del German Institute of Global and Area Studies de Hamburgo y Hankuk University of Foreign Studies de Seúl-Corea del Sur, profesor de las universidades de Leipzig (Alemania), de Castilla la Mancha (España), del Valle (Colombia) y Universidad Santiago de Cali (Colombia).

### **Daniel Perrotti**

Doctor por la Universidad de Alcalá, magíster en Ciencias de la Economía y licenciado en Economía. Trabaja en la Oficina de la CEPAL en Washington. Ha sido economista sénior de BBVA Research y profesor asociado en la Universidad de Buenos Aires, entre otras responsabilidades. Su investigación se centra en el comercio internacional, la infraestructura y el análisis macroeconómico y financiero.

### **José Luis Rodríguez**

Estudiante de las carreras de Ciencia Política, con énfasis en Construcción de Paz y Resolución de Conflictos, y de Filosofía en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJB). Se desempeña como asistente de investigación. Sus trabajos académicos se han centrado en filosofía política, específicamente las propuestas de la Escuela de Frankfurt, la relación entre filosofía y construcción de paz, así como los procesos de integración de Latinoamérica, a partir de un análisis interdisciplinar donde predominan elementos propios de la Filosofía, la Ciencia Política y las Ciencias Sociales. Ha realizado labores investigativas, en calidad de practicante, para la Comisión de la Verdad de Colombia.

### **Horacio Rodríguez-Vázquez**

Magíster en Cooperación Internacional para el Desarrollo, con una especialidad en Design Thinking e Innovación Sistémica, e ingeniero agrónomo. En la actualidad, es director de Desarrollo Institucional de la Escuela Agrícola Panamericana (EAP) Zamorano. Ha ocupado puestos en organismos internacionales entre los que destacan: representante del Centro Internacional de la Papa (CIP) en el Ecuador, oficial de extensión rural para América Latina y el Caribe del Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT), así como especialista en agricultura familiar para América Latina y el Caribe en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Además, se desempeñó como coordinador de clima y seguridad alimentaria para América Latina en The Nature Conservancy (TNC) y consultor internacional en desarrollo sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

### **Anirudh Shingal**

Doctorado en Economía de la Universidad de Sussex. Se desempeña como profesor asociado de economía en el Instituto de Gestión e Investigación S.P. Jain, Bombay, y asociado principal del programa de Gobernanza Global en el Instituto Universitario Europeo (EUI), Florencia. Cuenta con más de 20 años de experiencia progresiva en el análisis empírico y político de temáticas que se relacionan con comercio y desarrollo. Su trabajo académico ha sido publicado en el World Bank Research Observer, Journal of Development Studies, Review of International Economics, Review of World Economics, World Economy, Review of Development Economics y World Trade Review, entre otras revistas. Además, es autor de informes para varias organizaciones internacionales, como el Banco Mundial, IFC, ADB, DfID, la Comisión Europea, ITC, UNCTAD, PNUD, PNUMA y la Secretaría de la Commonwealth.

### **Lennard Welslau**

Magíster en Ciencias de la Economía, con estudios de pregrado en Filosofía, Política y Economía. Se desempeña como asistente de investigación en Bruegel, el grupo de expertos económicos con sede en Bruselas. Ha sido pasante en el Banco Central Europeo, ocupó puestos de asistente de investigación en la Universidad de Friburgo y la Escuela de Negocios de Copenhague y contribuyó al trabajo de la Oficina de la CEPAL de las Naciones Unidas en Washington como becario Carlo Schmid y asesor económico. Sus intereses de investigación se encuentran en los campos de la macroeconomía y la econometría aplicada.

### **Julieta Zelicovich**

Doctora en Relaciones Internacionales, magíster en Relaciones Comerciales Internacionales y licenciada en Relaciones Internacionales. Se desempeña como profesora en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y como Investigadora adjunta en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. Es coordinadora del Grupo de Estudios sobre Negociaciones Comerciales Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y miembro del Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI-UNR). Es profesora invitada en la Maestría en Política y Economía Internacional de la Universidad de San Andrés y en la Maestría en Relaciones Internacionales, de la Universidad Nacional de La Plata. Se especializa en negociaciones comerciales internacionales, integración regional y política exterior argentina, ha publicado trabajos en la Argentina, el Brasil, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, España, México, Portugal y el Reino Unido.

## Bibliografía

---

// **Alvarez y otros (2021)**, *Governance and export performance of modern services in Latin America and India*, Panamá, Konrad Adenauer Stiftung.

// **Brenton, P. y V. Chemutai (2021)**. *The Trade and Climate Change Nexus*, Washington, Banco Mundial.

// **CEPAL (2023)**. *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2022 (LC/PUB.2022/23-P)*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

\_\_\_(2021a). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2021*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

\_\_\_(2021b). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2021 (LC/PUB.2021/14-P/Rev.1)*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

\_\_\_(2019). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2019 (LC/PUB.2019/20-P)*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

\_\_\_(2018). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2018 (LC/PUB.2018/20-P)*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

\_\_\_(2017). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2017 (LC/PUB.2017/22-P)*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

// **Dellink, R. y otros (2017)**, *International trade consequences of climate change*, París, OCDE.

// **Durán Lima, J. E. y M. Alvarez (2011)**, *Manual de comercio exterior y política comercial: Nociones básicas, clasificaciones e indicadores de posición y dinamismo*, Santiago de Chile, Naciones Unidas y Aecid.

// **FMI (2021)**, *World Economic Outlook October 2021-Recovering during a pandemic*, Washington, Fondo Monetario Internacional (FMI).

// **Giordano, P. y K. Michalczewsky (2021)**, *Estimaciones de las tendencias comerciales América Latina y el Caribe* (edición 2022), [en línea] <http://dx.doi.org/10.18235/0003861>.

// **González Palacios, M. (2021)**, *La crisis de la OMC y la quiebra del orden económico mundial*. Democracia Abierta, [en línea] <https://www.opendemocracy.net/es/crisis-omc-quiebra-orden-economico-mundial/>.

// **OMC (2017)**, *Declaración Ministerial Conjunta WT/MIN(17)/55/Rev.1*, Organización Mundial del Comercio, [en línea] <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/MIN17/55R1.pdf&Open=True>.

// **USTR (2020)**, *Report on the Appellate Body of the World Trade Organization*. United States Trade Representative, [en línea] [https://ustr.gov/sites/default/files/Report\\_on\\_the\\_Appellate\\_Body\\_of\\_the\\_World\\_Trade\\_Organization.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/Report_on_the_Appellate_Body_of_the_World_Trade_Organization.pdf).



## Anexos

### ANEXO 1

Alianza del Pacífico: Índice de Grubel-Lloyd

	2000				2010				2020			
	Chile	Colombia	México	Perú	Chile	Colombia	México	Perú	Chile	Colombia	México	Perú
Chile		0,18	0,25	0,30		0,13	0,14	0,21		0,17	0,21	0,53
Colombia	0,17		0,27	0,13	0,18		0,13	0,30	0,21		0,26	0,30
México	0,30	0,30		0,25	0,15	0,16		0,08	0,18	0,32		0,23
Perú	0,27	0,13	0,13		0,22	0,30	0,07		0,42	0,29	0,14	

Comunidad Andina: Índice de Grubel-Lloyd

	2000				2010				2020			
	Bolivia E.P.	Colombia	Ecuador	Perú	Bolivia E.P.	Colombia	Ecuador	Perú	Bolivia E.P.	Colombia	Ecuador	Perú
Bolivia E.P.		0,01	0,05	0,17		0,02	0,03	0,06		0,02	0,02	0,05
Colombia	0,01		0,31	0,13	0,02		0,27	0,30	0,02		0,19	0,30
Ecuador	0,04	0,33		0,11	0,05	0,32		0,11	0,01	0,18		0,33
Perú	0,13	0,13	0,11		0,06	0,30	0,11		0,05	0,29	0,33	

Mercado Común del Sur: Índice de Grubel-Lloyd

	2000				2010				2020			
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Argentina		0,43	0,05	0,41		0,53	0,08	0,36		0,30	0,04	0,27
Brasil	0,42		0,04	0,28	0,53		0,08	0,24	0,42		0,15	0,26
Paraguay	0,05	0,05		0,07	0,08	0,09		0,14	0,06	0,15		0,19
Uruguay	0,39	0,26	0,06		0,37	0,26	0,18		0,35	0,28	0,21	

Secretaría de Integración Económica Centroamericana: Índice de Grubel-Lloyd

		2000						
	Belice	Costa Rica	Rep. Dominicana	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Belice		0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00
Costa Rica	0,11		0,10	0,47	0,47	0,34	0,15	0,41
Rep. Dominicana								
El Salvador	0,07	0,45	0,05		0,49	0,32	0,10	0,21
Guatemala	0,07	0,45	0,05	0,53		0,31	0,11	0,31
Honduras	0,01	0,13	0,02	0,30	0,25		0,18	0,03
Nicaragua	0,00	0,18	0,00	0,09	0,08	0,13		0,02
Panamá	0,00	0,08	0,02	0,07	0,09	0,04	0,04	

		2010						
	Belice	Costa Rica	Rep. Dominicana	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Belice		0,00	0,01	0,00	0,05	0,00	0,00	0,00
Costa Rica	0,01		0,08	0,40	0,48	0,24	0,16	0,42
Rep. Dominicana	0,01	0,05		0,07	0,15	0,35	0,01	0,15
El Salvador	0,01	0,36	0,19		0,50	0,43	0,08	0,09
Guatemala	0,06	0,51	0,15	0,50		0,30	0,12	0,35
Honduras	0,00	0,28	0,10	0,24	0,28		0,19	0,10
Nicaragua	0,01	0,18	0,04	0,08	0,10	0,17		0,10
Panamá	0,00	0,12	0,08	0,07	0,02	0,14	0,10	

		2020						
	Belice	Costa Rica	Rep. Dominicana	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Belice		0,00	0,00	0,01	0,05	0,00	0,00	0,00
Costa Rica	0,01		0,18	0,37	0,47	0,14	0,14	0,28
Rep. Dominicana	0,07	0,17		0,16	0,21	0,23	0,39	0,32
El Salvador	0,01	0,37	0,14		0,55	0,40	0,07	0,17
Guatemala	0,08	0,51	0,23	0,58		0,37	0,13	0,28
Honduras	0,01	0,12	0,18	0,34	0,25		0,17	0,29
Nicaragua	0,01	0,16	0,34	0,08	0,12	0,40		0,36
Panamá	0,05	0,17	0,17	0,19	0,21	0,09	0,04	

Comunidad del Caribe: Índice de Grubel-Lloyd

		2000						
		Bahamas	Barbados	Belice	Guyana	Jamaica	Suriname	Trinidad y Tobago
Bahamas			0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
Barbados	0,01		0,00	0,07	0,17	0,01	0,23	
Belice	0,00	0,00		0,00	0,03	0,00	0,02	
Guyana	0,00	0,14	0,00		0,02	0,01	0,06	
Jamaica	0,02	0,15	0,02	0,01		0,00	0,06	
Suriname	0,00	0,03	0,00	0,04	0,02		0,06	
Trinidad y Tobago	0,00	0,07	0,02	0,06	0,07	0,02		

		2010						
		Bahamas	Barbados	Belice	Guyana	Jamaica	Suriname	Trinidad y Tobago
Bahamas			0,00		0,00	0,00	0,00	0,01
Barbados	0,02		0,01	0,08	0,20	0,04	0,15	
Belice	0,00	0,04		0,00	0,02		0,02	
Guyana	0,00	0,05	0,00		0,02	0,01	0,02	
Jamaica	0,02	0,26	0,01	0,07		0,00	0,02	
Suriname	0,00	0,00	0,00	0,05	0,01		0,22	
Trinidad y Tobago	0,00	0,03	0,01	0,02	0,02	0,02		

		2020						
		Bahamas	Barbados	Belice	Guyana	Jamaica	Suriname	Trinidad y Tobago
Bahamas								
Barbados	0,01		0,02	0,06	0,11	0,01	0,08	
Belice	0,00	0,01		0,00	0,01	0,00	0,00	
Guyana	0,00	0,01	0,02		0,01	0,02	0,07	
Jamaica	0,07	0,14	0,03	0,02		0,00	0,07	
Suriname	0,00	0,00	0,00	0,31	0,00		0,02	
Trinidad y Tobago	0,00	0,06	0,04	0,05	0,07	0,02		

# I. Regionalismo e integración en América Latina y el Caribe: Metáforas recurrentes del mito de Sísifo\*

---

Eduardo Pastrana Buelvas<sup>1</sup>  
José Luis Rodríguez Rodríguez

---

\* Este capítulo es la versión sintética de un trabajo de mayor extensión publicado por la KAS.

<sup>1</sup> Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

## Introducción

---

El avance y el retroceso de los procesos de integración en América Latina y el Caribe han sido una problemática de interés y debate constante, tanto en el ámbito académico como político en la región y allende sus fronteras. Como a Sísifo<sup>2</sup>, pareciera que los dioses han condenado al regionalismo y los procesos de integración de América Latina y el Caribe a un castigo similar, que se presenta mediante crisis cíclicas que producen retrocesos y proyectan ocasionalmente un horizonte desesperanzador. Son muchas las interpretaciones que abordan las causas sobre la ausencia o fracaso de la construcción de espacios de integración, en donde tenga cabida el principio de soberanía compartida.

De igual forma, existe un permanente debate sobre el auge y caída del regionalismo en América Latina y el Caribe. Sin embargo, los objetivos de este capítulo consisten en comprender e interpretar tres factores que han desempeñado un rol negativo en la regionalización e integración en América Latina y el Caribe: el proceso inacabado de construcción del Estado, que incide en la renuencia a transferir soberanía a los proyectos de integración y regionalización; la presidencialización de la integración, como expresión de los fuertes presidencialismos que caracterizan los regímenes políticos de los Estados de la región y la ideologización de los proyectos de integración.

En consecuencia, el capítulo comienza por dar cuenta del proceso inacabado de la formación del Estado en América Latina y el Caribe y el obstáculo que esto representa para la cesión de soberanía a los proyectos regionales de integración. Después, se abordan los procesos de presidencialización e ideologización de la integración como factores causales de la crisis de la integración y el regionalismo en América Latina y el Caribe. Por último, hace hincapié en los factores causales de la crisis del regionalismo y la integración en América Latina y el Caribe; cierra con el análisis sobre lo que pueden representar para la región las experiencias de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) y el África, frente a los desafíos que enfrenta.

---

<sup>2</sup> Sísifo tiene un sitio en la mitología griega, porque fue condenado por los dioses del Olimpo a subir una roca gigante a lo alto de una colina, pero, cuando la piedra estaba a punto de llegar a la cima, se le escapaba y tenía que empezar de nuevo a subirla y así por toda la eternidad.

La estrategia metodológica es cualitativa y se basa en fuentes primarias y secundarias. Por lo tanto, se realiza una consulta amplia de los autores y organismos especializados más relevantes que se han ocupado del estudio del regionalismo y la integración en América Latina y el Caribe, así como de los casos de ASEAN y el África. En lo que se refiere al proceso inacabado de la construcción del Estado en América Latina y el Caribe, se escogen tres postulados teóricos (Weber, 1979; González, 2010; Bejarano y Bonnet, 2010) que se contrastan con evidencia empírica del índice de fragilidad estatal (IFE) de la base de datos de The global economy.

Para esto, se toman tres indicadores secundarios y el propio IFE, entendido como un indicador agregado de 12 variables pertinentes para comprender la debilidad estatal. La categoría de violencia intraestatal se contrasta con el indicador de aparato de seguridad, la categoría de capacidad de control del territorio se coteja con el indicador de legitimidad estatal y la categoría de capacidad institucional se contrapone al indicador de servicios públicos.

Posteriormente, se lleva a cabo un análisis de discurso para evidenciar la ideologización del regionalismo y la integración. Se implementa el modelo 1 de Hansen (2006), mediante el cual se identifica el discurso oficial hegemónico de la organización regional. Una de las primeras tareas dentro del análisis del discurso consiste en la identificación de los significantes principales de este. Para esto, se utiliza la lingüística lexicométrica o de *corpus*, con el fin de analizar la frecuencia y las connotaciones dominantes de los textos objeto de análisis.

Por último, se realiza una reflexión sobre los retos que tiene América Latina y el Caribe para superar la crisis del regionalismo y la integración, con el fin de tener un horizonte más claro para su inserción internacional en un orden mundial en transición. En tal sentido, se toman como referente (en el tramo final) las dinámicas del regionalismo en el África y el Asia Sudoriental, que pueden arrojar algunas luces al debate en torno a la superación de los obstáculos que han conducido al estancamiento o el fracaso al regionalismo y los procesos de integración en América Latina y el Caribe.

## A. Proceso inacabado de la construcción del Estado en América Latina y el Caribe y transferencia de soberanía en los procesos de integración

---

Desde la perspectiva histórica y de origen europeo (Foucault, 2007; Weber, 2002; De Malberg, 1948; Held, 1997), la soberanía requería de la capacidad de alcanzar los objetivos que se traza y de desarrollar las funciones que esto supone. Por lo tanto, cuanto mayor estatalidad tiene un Estado (entendida como presencia y fortaleza institucional), mayores capacidades tiene para ejercer la soberanía interna y la externa, así como desarrollar y consolidar instituciones internas y externas coherentes, que le permitan articular efectivamente las políticas doméstica y exterior.

Del análisis sobre qué relación hay entre integración y soberanía en América Latina y el Caribe, es evidente que el regionalismo ha excluido la opción o fracasado al transferir soberanía a las organizaciones regionales de integración. A diferencia de la Unión Europea, donde la principal amenaza a la soberanía westfaliana provenía de los mismos Estados europeos y la solución consecuente era la relativización de esta; en América Latina y el Caribe la principal amenaza son las ambiciones geopolíticas de grandes potencias extrarregionales, lo que ha tenido sustento en las doctrinas Calvo y Drago como oposición a la injerencia externa (Serbin, 2011). Mientras en Europa el regionalismo se propuso como alternativa al criterio de nación que le daba forma al Estado moderno, en la esperanza de que esto permitiera superar los conflictos bélicos (Héraud, 1968); en América Latina y el Caribe el regionalismo, compuesto por elementos comunes que diferenciaban entre un adentro y un afuera, venía nuevamente de la idea de una amenaza extrarregional a la soberanía.

De esta forma, en Europa la integración se entendió como una alternativa al riesgo producido por las soberanías fuertes; en América Latina y el Caribe, ese riesgo no existía y, en consecuencia, la integración ha buscado impulsar el desarrollo y preservar la autonomía. En el ámbito institucional, la renuencia a transferir soberanía en los procesos de integración en América Latina y el Caribe se ha concretizado en mecanismos de decisión no supranacionales y predomina un tipo de intergubernamentalismo que se fundamenta en el presidencialismo, lo que tiende a priorizar con frecuencia los intereses domésticos.



Para analizar la forma en la que incide el proceso inacabado de construcción del Estado en la renuencia a transferir soberanía a los proyectos de integración, primero se esbozan ciertos conceptos y enunciados clásicos sobre el Estado moderno y su proceso de formación. Segundo, se abordan las limitantes de la concepción moderna del Estado para el caso de América Latina y el Caribe, con énfasis en los nuevos conceptos de la construcción del Estado para el caso en análisis. Tercero, se plantea la existencia de tres elementos o indicadores que dan cuenta del proceso inacabado de construcción del Estado en América Latina y el Caribe. Posteriormente, se interpretan estos indicadores al contrastar los postulados teóricos con datos empíricos seleccionados. Por último, se presentan unas reflexiones sobre los posibles retos y enseñanzas acerca de la relación existente entre el proceso inacabado de la construcción del Estado en América Latina y el Caribe y los procesos de integración.

### **1. Conceptualización moderna del Estado**

Para Weber (1979), el Estado debe garantizar: 1) el monopolio legítimo del uso de la violencia, 2) el control sobre todo el territorio y 3) el dominio sobre una población particular, logrado a través de la extensión de una burocracia administrativa y profesional. Estos tres elementos básicos parecen determinar la concepción del Estado moderno, empero, es importante entender cómo se configuraron, es decir, cuál es el proceso de formación del Estado. No obstante, esta caracterización moderna de la construcción del Estado es un reflejo de los procesos históricos europeos, pero distante a la realidad de América Latina y el Caribe.

No es casual entonces que la reflexión sobre la construcción del Estado en América Latina y el Caribe haya contribuido al debate sobre los fracasos que han experimentado los procesos de integración en la zona y su renuencia a la transferencia de soberanía a las organizaciones regionales (Pastrana y Castro, 2015; Pastrana, 2014; Pastrana, 2013; Serbin, 2011). Tales análisis se enfocan en la dificultad histórica que han enfrentado los Estados latinoamericanos en el proceso de consolidación de su estatalidad (Kaplan, 1996; González, 2014; Bejarano y Bonnet, 2010).

Históricamente, se aborda el inicio del proceso de formación de los Estados latinoamericanos a partir de la independencia, cuyo resultado, en términos institucionales, se concretó en el intento de crear Estados soberanos entre las fronteras de las audiencias (König, 1998; 2003). De igual forma, se enfatiza en el regionalismo externo (tendencia centrífuga) como la fuerza ideológica (incubada durante el período colonial) que emergió después de las guerras de independencia, que fue un factor desintegrador y caótico que condujo a la fragmentación continental, cuyo resultado fue la concreción de dos decenas de Estados, con diversas dificultades para la consolidación de su unidad interna, constituidos por un conjunto frágil de regiones, ciudades y señoríos personales, familiares y de grupo.

Además, se plantea que las fuerzas sociopolíticas del interior rural tendieron también hacia la disgregación y la desintegración, porque no podían aceptar las imposiciones de los intereses urbanos, lo que agudizará la inestabilidad política y la frágil unidad nacional de los nuevos Estados. Este fenómeno, que se ha denominado *regionalismo interno* (tendencia centrípeta), tuvo expresiones diferenciadas a lo largo y ancho de América Latina y el Caribe. En el ámbito ideológico, esta tipología de regionalismo encontró sustento en la defensa del régimen federal en contraposición de los postulados centralistas, antagonismo que fue un detonante frecuente de guerras civiles (Oddone, 1986; von Barloewen, 1992; Kaplan, 1996).

Los estudios sobre la construcción del Estado en América Latina y el Caribe aportan distintos enfoques para comprender este proceso. En consecuencia, se encuentran aportes sobre el rol que han desempeñado las guerras civiles y la violencia interna como impulsores de la formación del Estado en la región (Kurtenbach, 2011; Thies, 2005). De igual forma, se aborda el problema en ciertos Estados de la región, sobre el bajo nivel de capacidad estatal y la escasa presencia o total ausencia institucional en muchas partes del territorio. Esto, a la vez, genera un efecto negativo en el proceso de formación del Estado (Cárdenas, 2010). En contraste, se destaca la importancia que han evidenciado los períodos de bonanza en la exportación de materias primas y el surgimiento de coaliciones políticas que han impulsado positivamente tal proceso (Saylor, 2014).

Las dificultades que enfrentan los Estados de la región en el proceso de consolidación de su estatalidad se expresan fundamentalmente en la falta de capacidades institucionales para ejercer el monopolio legítimo del uso de la fuerza en parte de su territorio, lo que se debe a la existencia de grupos armados ilegales que controlan algunas zonas territoriales, la ausencia de procesos de integración social y territorial, así como los efectos que tiene la violencia en estos procesos. Por esto, distintos teóricos se han encargado de desarrollar nuevos conceptos que permitan entender, desde un punto de vista complejo y particular al caso, la construcción del Estado en América Latina y el Caribe.

En consecuencia, se operan dos enfoques que exponen nuevos conceptos para entender la construcción del Estado en la región. Por un lado, está el enfoque territorial que plantea una aproximación desde la perspectiva de la presencia diferencial del Estado como consecuencia de la forma en que actores no estatales armados le disputan el control del territorio (González, 2010). Por otro, se encuentra la perspectiva que privilegia el fortalecimiento selectivo del Estado sobre una presencia diferencial de este, donde el gasto público se prioriza en diferentes rubros o sectores, según las dificultades propias del contexto y la época (Bejarano y Bonnet, 2010).

En primer lugar, González (2010), a partir de la violencia intraestatal, con un énfasis territorial considera que puede existir una presencia diferencial del Estado. Por lo tanto, existen tres tipos de dominio sobre el territorio, en términos de poblamiento bajo la presencia diferencial del Estado: 1) el dominio directo, donde existe un control inmediato del Estado sobre el territorio; 2) un dominio indirecto, a través de los gamonales o, desde una visión más contemporánea, de las élites locales y 3) territorios en disputa, donde no hay una consolidación de algún tipo de orden en el territorio. El dominio directo del Estado no está presente en todo el territorio, considerando la existencia de lugares donde conviven distintos tipos de integración social y territorial, así como diferentes actores que detentan el poder y, en últimas, el control sobre el territorio.

De lo anterior, se derivan tres posibles niveles de articulación geográfica de la violencia y el control: 1) un nivel macrorregional, donde la violencia gravita alrededor de corredores geográficos, disputados y empleados principalmente por grupos ilegales; 2) un nivel mesorregional, donde se da una disputa sobre el control de los territorios que genera una articulación entre las ciudades medias y los municipios cercanos bajo una disputa entre élites tradicionales y nuevos grupos de poder y 3) un nivel microrregional, donde se da una disputa entre la vereda y la cabecera municipal o entre distintas veredas. En suma, esta consideración compleja de la presencia estatal, con un énfasis particular en lo

territorial y lo relevante de que exista la violencia, que demuestra una ausencia del monopolio legítimo de esta por parte del Estado, permite entender la relevancia de considerar una presencia inherentemente diferencial en los procesos de formación y consolidación estatal.

En segundo lugar, Bejarano y Bonnet (2010) privilegian la idea de un fortalecimiento selectivo del Estado sobre una presencia diferencial de este. Según los autores, el Estado puede realizar un fortalecimiento selectivo, donde el gasto público se prioriza en distintos rubros o sectores, de acuerdo con las dificultades propias del contexto y la época. Los procesos de integración, tanto territoriales como sociales, no se dan de manera homogénea y uniforme, sino que, al contrario, se producen de forma heterogénea y selectiva. Por una parte, hay procesos agenciados por el Estado, considerados como la manera principal en la que el Estado se fortalece a sí mismo; y, por otra, procesos selectivos de fortalecimiento, donde se privilegian sectores particulares, con el fin de buscar cambios a corto plazo de corte económico y en materia de seguridad y defensa, dejando de lado políticas que puedan permitir verdaderos cambios estructurales y que procuren disminuir la presencia desigual del Estado.

## **2. Presencia diferencial y el fortalecimiento selectivo del Estado en América Latina y el Caribe**

En primer lugar, muchos Estados latinoamericanos presentan altos niveles de violencia intraestatal debido a distintos hechos y disputas por el control territorial, lo que evidencia una debilidad en el monopolio legítimo del uso de la fuerza. Este indicador permite entender la complejidad de la presencia del Estado a lo largo del territorio. La existencia de actores armados ilegales, que disputan el monopolio de la violencia, da cuenta de una presencia diferencial del Estado en el territorio.

Segundo, la debilidad del control territorial se concreta en la ineficiencia de los procesos de integración territorial. Más todavía, la violencia es un elemento clave en el momento de entender la articulación geográfica relacionada con el proceso inacabado de construcción del Estado en América Latina y el Caribe, pues está presente en tres niveles: macrorregional, mesorregional y microrregional. En ellos se confrontan los intereses de los distintos actores, lo que, según territorio, genera dinámicas particulares de control y violencia.

Tercero, la falta de capacidad institucional del Estado, que se relaciona con los dos factores anteriores, confluye en la ausencia de procesos de integración social efectivos, ya que la ausencia de burocracia no permite tramitar las demandas de la población en tales territorios. A continuación, estos postulados teóricos se contrastan con evidencia empírica del índice de fragilidad estatal (IFE), que se define como:

El índice encargado de medir la vulnerabilidad en situaciones de preconflicto, conflicto activo y postconflicto. El índice compromete doce indicadores de riesgo de conflicto que son usados para medir las condiciones de un Estado en cualquier momento dado: aparato de seguridad, elites fraccionadas, agravios grupales, descenso económico, desarrollo económico desigual, migración y éxodo intelectual, legitimidad estatal, servicios públicos, derechos humanos e imperio de la ley, presiones demográficas, refugiados y personas exiliadas, e intervención externa (The global economy, 2002, s. p., traducción propia).

Estos indicadores permiten dar cuenta de las condiciones de fragilidad de un Estado en su proceso de formación. El índice se compone de una escala de 0 (bajo) a 120 (alto), en que el valor más alto indica una alta fragilidad del Estado y en nivel más bajo, un Estado fuerte. El promedio para 2021, con base en 173 países, fue de 66,4 puntos, donde el valor más alto fue para el Yemen (111,7) y el más bajo para Finlandia (16,2). Con el objetivo de problematizar el estado real del monopolio legítimo del uso de la fuerza o el indicador teórico de violencia intraestatal, se acude al indicador de aparato de seguridad.

Este indicador considera las amenazas de seguridad para un Estado, como bombardeos, ataques y muertes relacionadas con combate, movimientos rebeldes, motines, golpes de Estado y terrorismo. El aparato de seguridad también toma en cuenta factores de criminalidad serios, como el crimen organizado y homicidios, y la percepción de confianza sobre la seguridad doméstica. Entre más alto el valor del indicador, el Estado presenta mayores amenazas (The global economy, 2002, traducción propia).

Este indicador permite comprender, de manera empírica, los distintos retos y dificultades que tienen los Estados para consolidar el monopolio legítimo del uso de la fuerza. El índice se mide mediante una escala de 0 (bajo) a 10 (alto), donde el valor más alto indica una alta presencia de amenazas de seguridad al interior del Estado y el menor un nivel más bajo. El promedio para 2021, con base en 173 países, fue de 5,29 puntos, donde el valor más alto fue para Afganistán (10) y el más bajo para Portugal (0,5). Para analizar los procesos de integración territorial que permitan el control del territorio, específicamente, se utiliza el indicador de legitimidad estatal.

Este indicador considera la representatividad y apertura del gobierno y su relación con los ciudadanos. El indicador mira el nivel de confianza de la población en las instituciones estatales y sus procesos, y evalúa los efectos donde esa confianza está ausente, manifestado a través de demostraciones públicas masivas, desobediencia civil sostenida, o el aumento de insurgencias armadas. Entre más alto el valor del índice, más baja es la legitimidad de un país (The global economy, 2002, traducción propia).

El indicador permite comprender, de manera empírica, la dimensión territorial presente en la legitimidad estatal. Específicamente, los distintos canales institucionales disponibles para las personas ciudadanas y su articulación a lo largo del territorio. Este índice se compone de una escala de 0 (bajo) a 10 (alto), donde el valor más alto indica un nivel bajo de legitimidad del Estado y el más bajo un nivel alto. El promedio para 2021, con base en 173 países, fue de 5,75 puntos, donde el valor más alto fue para Guinea (10) y el más bajo para Australia (0,5). Para analizar la capacidad institucional del Estado que favorezca procesos de integración social efectivos se emplea el indicador de servicios públicos.

Este indicador refiere a la presencia de funciones básicas del Estado que sirven al pueblo. Esto puede incluir la provisión de servicios esenciales, tales como salud, educación, agua y saneamiento, infraestructura de transporte, electricidad y fuentes de poder y, [sic] internet y conectividad. Por otra parte, también puede incluir la habilidad del Estado para proteger a sus ciudadanos, como del terrorismo y la violencia, a través de una efectividad policial percibida. Entre más alto el valor del indicador, peor serán los servicios públicos del país (The global economy, 2002, traducción propia).

El indicador permite constatar el nivel de cobertura que tienen las políticas sociales de un Estado. El índice se mide con una escala de 0 (bajo) a 10 (alto), donde el valor más alto indica una baja oferta y cobertura de servicios públicos y el más bajo denota una provisión sólida de tales servicios. El promedio para 2021, con base en 173 países fue de 5,67 puntos, donde el valor más alto fue para la República Central Africana (10) y el más bajo para Islandia (1,2).

En lo que concierne a los países de América Latina y el Caribe, los indicadores están disponibles para 20 países: la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela. Con el fin de realizar un análisis comparativo, se incluyen cuatro países de otras regiones: Alemania, la China, los Estados Unidos y Sudáfrica. Además, para realizar un análisis comparativo interregional, se analiza cada uno de los cuatro indicadores entre cinco regiones: el África, el Asia, Europa, América Latina y el Caribe y América del Norte. Todos los indicadores se analizan y comparan entre 2010 y 2021.

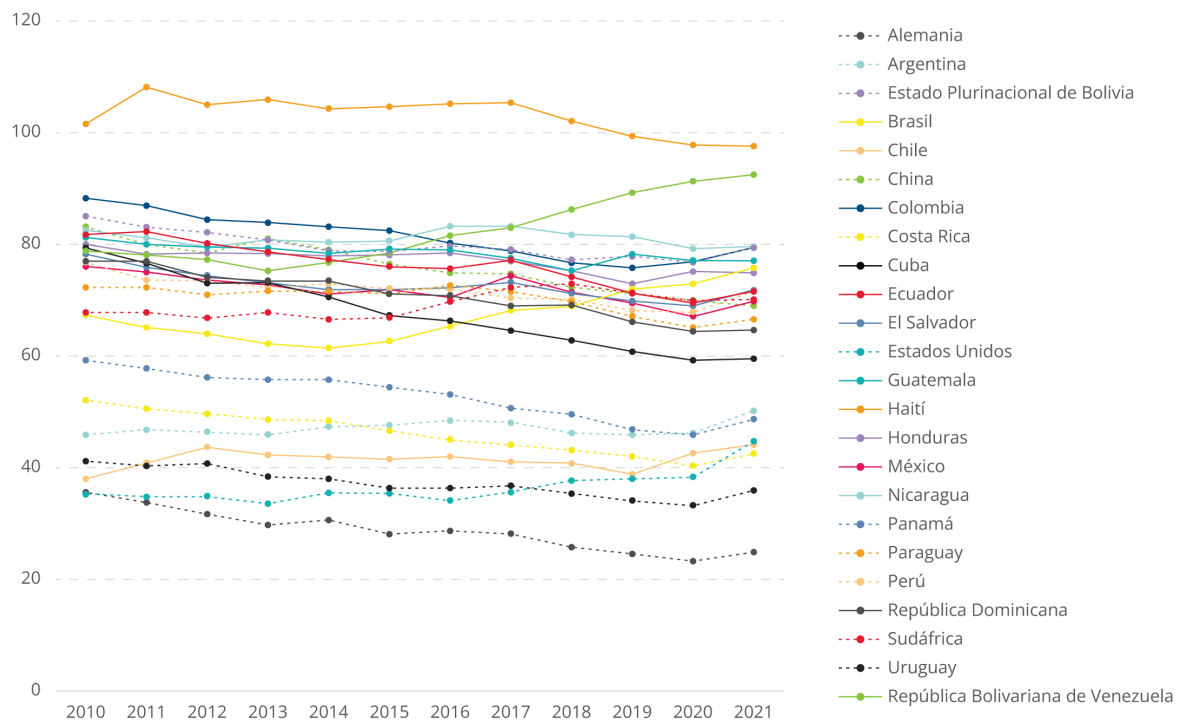
### **3. Fragilidad del Estado: una reflexión general sobre el proceso inacabado de formación del Estado**

La mayoría de los países latinoamericanos, junto con la China (68,9) y Sudáfrica (70), se encuentran por encima del promedio mundial de 66,4 puntos correspondientes a la fragilidad del Estado. Los casos con niveles más altos son los de Haití (97,5) y la República Bolivariana de Venezuela (92,6). Solo 7 países se encuentran debajo del promedio mundial: el Uruguay (35,9), Costa Rica (42,5), Chile (44,1), Panamá (48,7), la Argentina (50,1), Cuba (59,5) y la República Dominicana (64,7). Por lo tanto, un alto número de Estados de América Latina y el Caribe pueden considerarse como medianamente frágiles y algunos pocos de alta fragilidad (véase el gráfico I.A.3.1).



**Gráfico I.A.3.1**

**América Latina y el Caribe y países seleccionados:  
índice de fragilidad del Estado, 2010 a 2021**  
(Escala de 0 a 120)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de The global economy (2002).

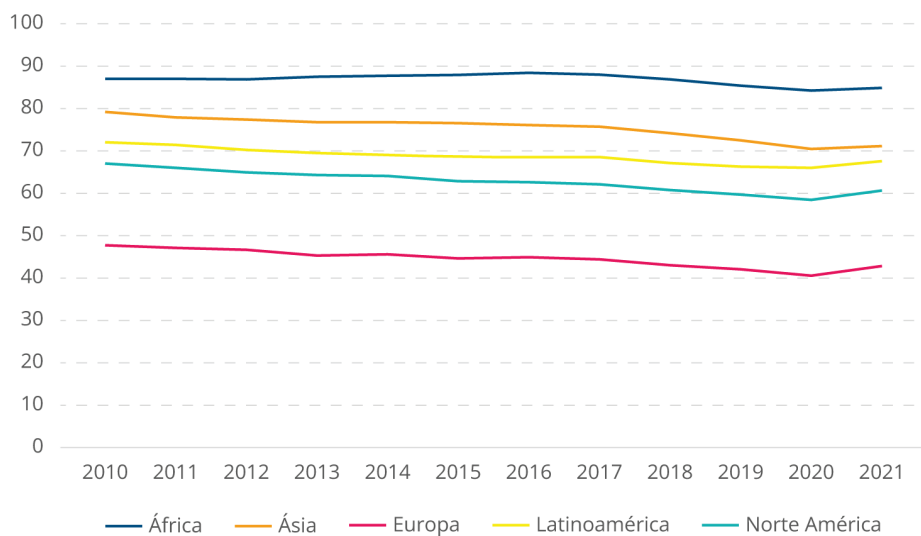
En comparación con los cuatro Estados considerados líderes regionales, Alemania (24,8) y los Estados Unidos (44,6) se encuentran por debajo del promedio mundial. Por otra parte, la China (68,9) y Sudáfrica (70,0) presentan rangos de fragilidad estatal similares a los de varios Estados de América Latina y el Caribe.

En cuanto a la comparación interregional para 2021, la única región que se encuentra por debajo del promedio mundial es Europa (42,8). La diferencia entre Europa y las otras regiones es: 17,7 puntos respecto a América del Norte; 24,8 puntos respecto a América Latina; 28,4 respecto al Asia y 42,8 respecto al África (véase el gráfico I.A.3.2). América Latina, el Asia y el África se ubican por encima del promedio mundial.

**Gráfico I.A.3.2**

Regiones que se seleccionaron: índice de fragilidad del Estado, 2010 a 2021

(Escala de 0 a 100)



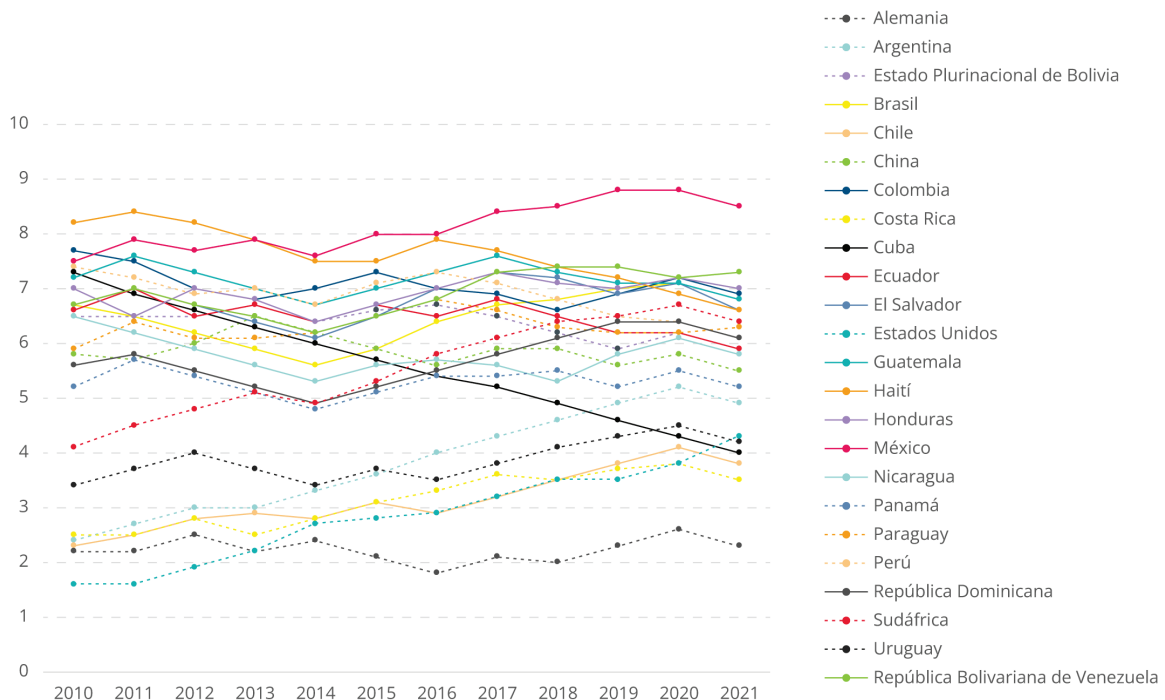
**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de The global economy (2002).

Se presentan tres conclusiones principales acerca de la fragilidad del Estado en América Latina. En primer lugar, 15 países están por encima del promedio mundial, lo que demuestra unos niveles considerables de vulnerabilidad estatal y con muchos indicadores de riesgo del conflicto. Segundo, tanto Haití como la República Bolivariana de Venezuela representan casos delicados, pues los elevados valores que han obtenido en los últimos diez años no solo demuestran una alta fragilidad del Estado, sino que tal situación es un factor causal de conflictos internos con potenciales efectos transfronterizos. Tercero, la situación latinoamericana es más cercana a la asiática y un poco más distante de la africana.

**a. Amenazas de seguridad: violencia intraestatal**

De acuerdo con los resultados para el índice correspondiente a las amenazas de seguridad para el Estado (véase el gráfico 1.3.3), el 70% de los países latinoamericanos, junto con la China (5,5) y Sudáfrica (7,3), se encuentran por encima del promedio mundial (5,29). Los niveles más altos son los de México (8,5) y la República Bolivariana de Venezuela (7,3), mientras que solo seis países latinoamericanos se encuentran debajo del promedio mundial: Panamá (5,2), la Argentina (4,9), el Uruguay (4,2), Cuba (4,0), Chile (3,8) y Costa Rica (3,5). Los 14 países restantes se encuentran en un promedio de 5,8. En suma, una cantidad considerable de los Estados de la región pueden considerarse medianamente violentos intraestatalmente y enfrentan distintas amenazas internas para su seguridad y estabilidad (véase el gráfico I.A.3.a.1).

**Gráfico I.A.3.a.1**  
 América Latina y el Caribe y países seleccionados:  
 indicador de amenaza de seguridad, 2010 a 2021  
 (Escala de 0 a 10)



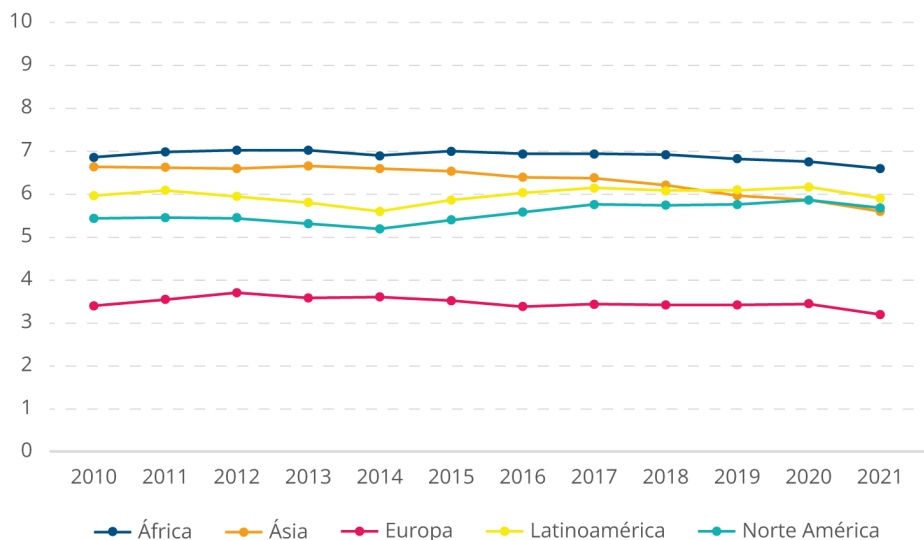
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de The global economy (2002).

En 2021, la única región que se encuentra por debajo del promedio mundial es Europa (3,18). La diferencia con las otras cuatro regiones es 25 puntos respecto a América del Norte, 2,4 respecto al Asia, 2,7 respecto a América Latina y el Caribe y 3,4 respecto al África (véase el gráfico I.A.3.a.2).

**Gráfico I.A.3.a.2**

Regiones que se seleccionaron: indicador de amenaza de seguridad, 2010 a 2021

(Escala de 0 a 10)



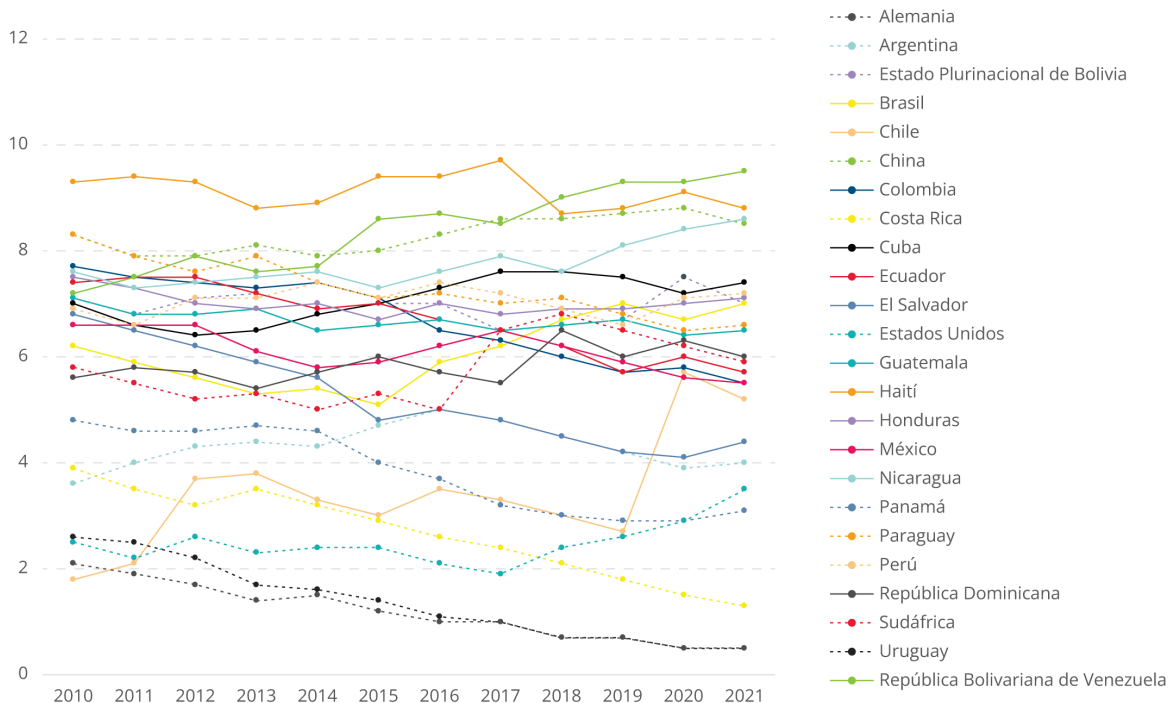
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de The global economy (2002).

Se plantean tres conclusiones. En primer lugar, el 70% de los países latinoamericanos analizados están por encima del promedio mundial de amenazas de seguridad. Esto demuestra unos niveles considerables de violencia al interior de los Estados latinoamericanos, donde es posible identificar diversos actores ilegales que disputan el monopolio de la violencia. Segundo, México y la República Bolivariana de Venezuela representan casos delicados por los altos valores que han obtenido en los últimos diez años. Estos no solo expresan la existencia de diversas amenazas para la seguridad nacional, sino que también se consideran potencialmente como amenazas para la seguridad regional. Tercero, la situación de América Latina y el Caribe es más cercana a la asiática y norteamericana, pero un poco más distante a la africana.

**b. Legitimidad estatal y capacidad de control territorial**

Un poco más del 50% de los países de América Latina y el Caribe, junto con la China (8,5) y Sudáfrica (5,9), se encuentran por encima del promedio mundial (5,75). Los casos con niveles más altos son la República Bolivariana de Venezuela (9,5) y Haití (8,8), mientras que 9 países latinoamericanos (55% del total) se encuentran debajo del promedio mundial: el Ecuador (5,7), Colombia (5,5), México (5,5), Chile (5,2), El Salvador (4,4), la Argentina (4,0), Panamá (3,1), Costa Rica (1,3) y el Uruguay (0,5). Los 11 países restantes (45% del total) se encuentran en un rango entre 6,0 y 9,5. En consecuencia, más de la mitad de los países latinoamericanos poseen una legitimidad media-baja y, por consiguiente, tienen una capacidad estatal media-baja de control territorial (véase el gráfico I.A.3.b.1).

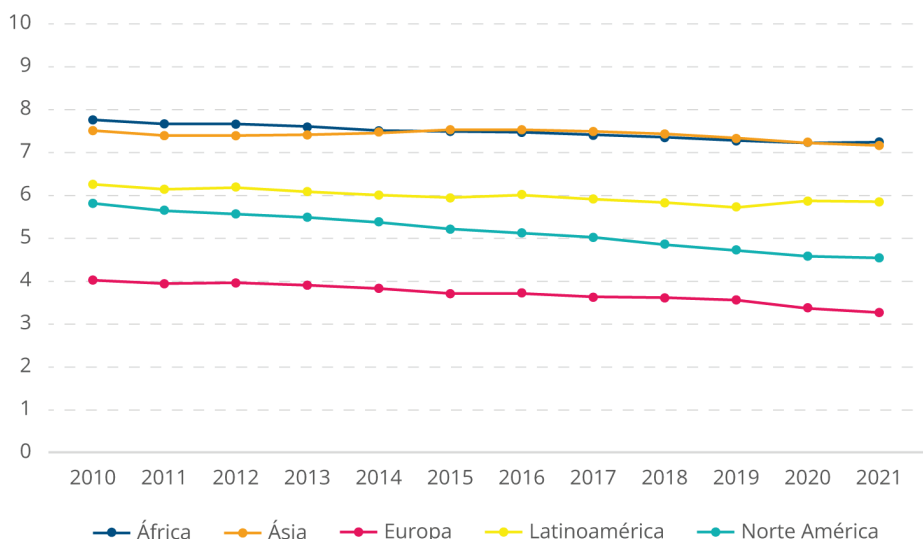
**Gráfico I.A.3.b.1**  
 América Latina y el Caribe y países seleccionados:  
 indicador de legitimidad estatal, 2010 a 2021  
 (Escala de 0 a 12)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de The global economy (2002).

Para 2021, las regiones ubicadas por debajo del promedio mundial son Europa (3,3) y América del Norte (4,5). La diferencia entre estas y las restantes 3 regiones es 2,6 y 1,3 respecto a América Latina, 3,9 y 2,6 con relación al Asia y 4,0 y 2,7 respecto al África. En consecuencia, América Latina y el Caribe presenta una situación similar a la del África y del Asia (véase el gráfico I.A.3.b.2).

**Gráfico I.A.3.b.2**  
Regiones que se seleccionaron: indicador de legitimidad estatal, 2010 a 2021  
(Escala de 0 a 10)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de The global economy (2002).

Los datos expuestos permiten llegar a tres conclusiones. Primero, el 55% de los países de América Latina y el Caribe están por encima del promedio mundial de legitimidad, lo que revela niveles considerables de baja legitimidad del Estado frente a sus ciudadanos. El 45% restante (9 países) se encuentra debajo del promedio mundial, de lo que se deriva que este indicador en particular muestra una situación menos negativa que los anteriores (debilidad del Estado y violencia intraestatal). Sin embargo, estos valores están más cercanos al promedio que a los valores bajos ideales, por ende, es una problemática de interés político interno. Segundo, la República Bolivariana de Venezuela y Haití representan casos críticos debido a los valores altos que han obtenido en los últimos diez años, mediante lo cual evidencian bajos niveles de legitimidad y control territorial. De igual forma, constituyen un riesgo para la seguridad, tanto nacional como regional. Tercero, la situación de América Latina y el Caribe es más cercana a la asiática y la africana.

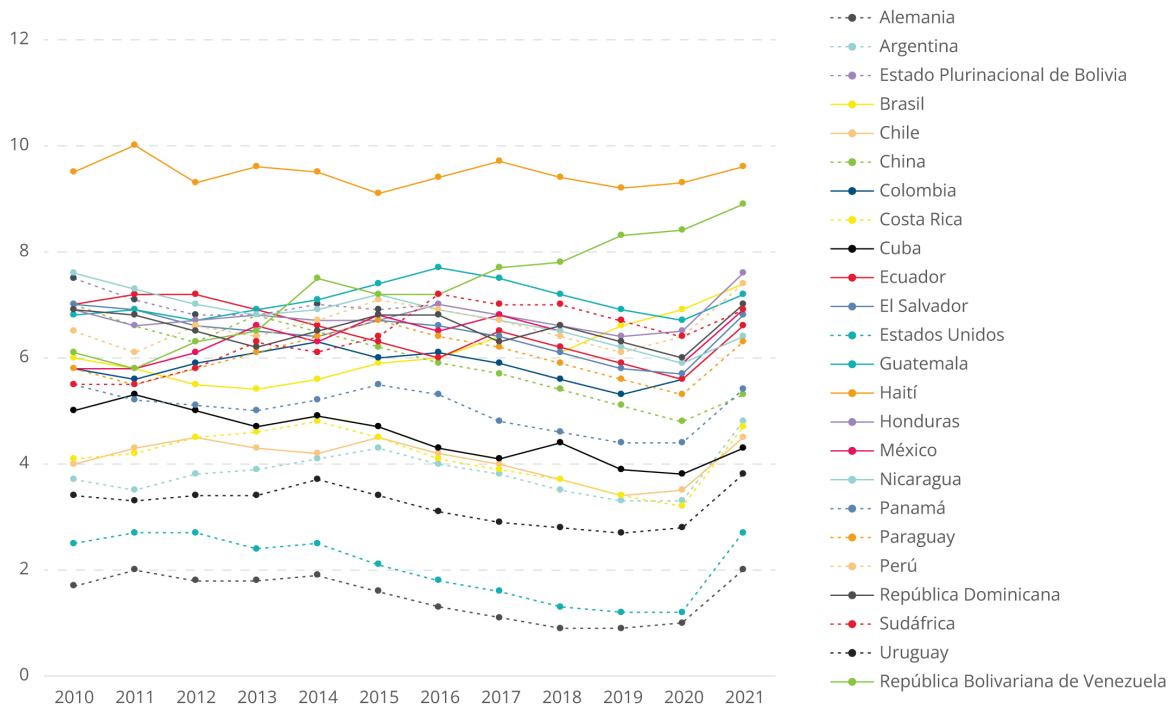
### c. Servicios públicos y la capacidad institucional del Estado

Respecto a la capacidad institucional del Estado en materia de servicios públicos, la mayoría de los países latinoamericanos, junto con Sudáfrica (6,9), están por encima del promedio mundial (5,7). Nuevamente, los casos con niveles más altos son Haití (9,6) y la República Bolivariana de Venezuela (8,9), mientras que solo 6 países latinoamericanos se encuentran debajo del promedio mundial: Panamá (5,4), la Argentina (4,8), Costa Rica (4,7), Chile (4,5), Cuba (4,3) y el Uruguay (3,8). Los otros 14 países se encuentran en un promedio de 6,3. En suma, en una cantidad considerable de países latinoamericanos la capacidad institucional del Estado es de nivel medio-bajo en la provisión de servicios públicos. En comparación, Alemania (2,0), los Estados Unidos (2,7) y la China (5,3) se encuentran por debajo del promedio mundial (véase el gráfico I.A.3.c.1).

**Gráfico I.A.3.c.1**

América Latina y el Caribe y países seleccionados:  
indicador de servicios públicos, 2010 a 2021

(Escala de 0 a 12)

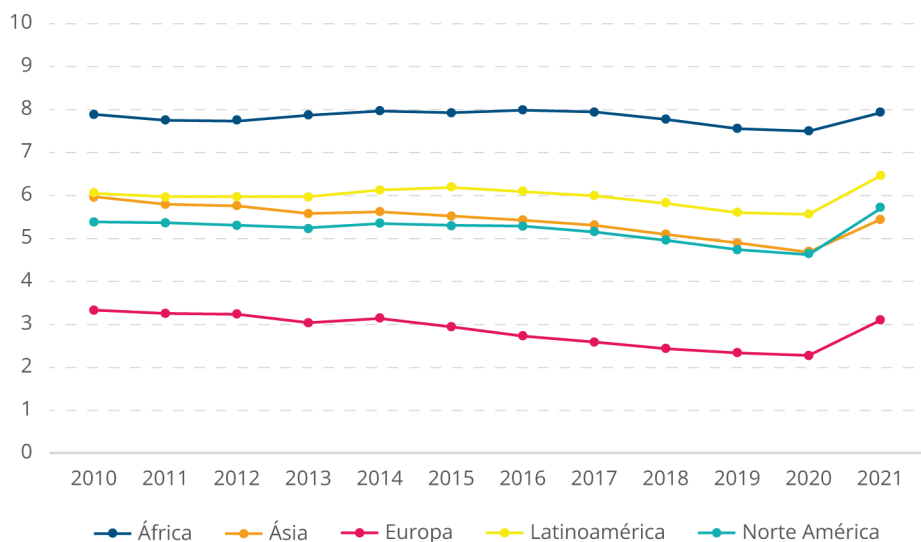


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de The global economy (2002).



En 2021, las regiones que se encuentran por debajo o levemente por arriba del promedio mundial son Europa (3,1), el Asia (5,4) y América del Norte (5,7). Entre las otras dos regiones, la situación del África es más negativa que la de América Latina y el Caribe. Cabe destacar que en todas las regiones se evidencia una desmejora en la provisión de servicios públicos entre 2020 y 2021, hecho relacionado posiblemente con los impactos de la pandemia por COVID-19 (véase el gráfico I.A.3.c.2).

**Gráfico I.A.3.c.2**  
Regiones que se seleccionaron: indicador de servicios públicos, 2010 a 2021  
(Escala de 0 a 10)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de The global economy (2002).

Los datos comparativos permiten llegar a tres conclusiones. Primero, el 70% de los países latinoamericanos analizados están por encima del promedio mundial de provisión de servicios públicos, lo que implica una presencia media-baja de instituciones estatales que se encargan de proveerlos en muchos lugares del territorio nacional. Segundo, Haití y la República Bolivariana de Venezuela presentan las mayores deficiencias en los últimos diez años. Tercero, la situación en América Latina y el Caribe es más cercana a la del África. A partir del 2014 se observa un aumento considerable de los valores en América Latina y el Caribe, lo que ha significado su distanciamiento de los niveles del Asia y América del Norte.

Los Estados de América Latina y el Caribe tienen más territorio que estatalidad, de manera que la construcción del Estado ha significado un gran reto doméstico, con lo que su fragilidad institucional implica una debilidad estructural para el ejercicio de la soberanía interna. Este escenario reduce la capacidad y refuerza la renuencia de los Estados de América Latina y el Caribe para asumir compromisos sobre la cesión de atribuciones soberanas que son precarias en el ámbito interno.

Además, las acciones nacionalistas que obstaculizan los procesos de integración son muchas veces manifestaciones ideológicas de las élites nacionales, lo que evoca los regionalismos, tanto externos como internos que inspiraron la formación de los Estados, que sirven de pretexto para justificar su rechazo a las decisiones de las organizaciones regionales que puedan afectar sus intereses políticos y económicos particulares. Esta ha sido una práctica constante de grupos oligopólicos (como los que se formaron durante el período del regionalismo desarrollista) y de grupos empresariales rentistas que le temen a la competencia en un mercado abierto. Además, los sectores sindicales y campesinos también son hostiles a los procesos de liberalización y la adopción de normas comunes (Sanahuja, 2010).

Por último, la predisposición a ceder soberanía a favor de la integración también puede explicarse como el comportamiento del Ejecutivo en procura de aumentar su margen de maniobra frente a las restricciones que ciertos factores internos imponen a su comportamiento. Cuando las instituciones nacionales cuentan con capacidades para influir o para restringir al Ejecutivo, este opta por cooperar en sus homólogos para crear instancias de supranacionalidad que generen obligaciones al Estado, de modo tal que se restrinja la capacidad de estas instituciones nacionales de incidir en la toma de decisiones.

Por el contrario, cuando el Ejecutivo es más autónomo frente a las instituciones internas, lo que encarna el presidencialismo en América Latina y el Caribe, tiende a favorecer menos la cesión de soberanía debido a que ella no aumenta su margen de maniobra. En cambio, prevalecen los enfoques intergubernamentales y los personalismos y las múltiples aspiraciones de liderazgo regional o subregional se vuelven comunes (Koenig-Archibugi, 2004). En contraste con Europa, América Latina ha tenido una soberanía interna débil que se presenta en una institucionalidad poco capaz de regular el comportamiento interno, lo que se ha compensado con fenómenos endémicos como el caudillismo, el populismo y un presidencialismo fuerte. La recurrencia de estas formas de gobierno ha fortalecido el personalismo y el paternalismo (Pastrana y Vera, 2012).

## B. Presidencialización e ideologización de los procesos de integración en América Latina y el Caribe

---

### 1. Presidencialismo e integración en América Latina y el Caribe

Desde una perspectiva histórica, los estudios sobre el presidencialismo en América Latina y el Caribe señalan que esta institución se consolidó como respuesta a la anarquía que caracterizó la formación de los Estados latinoamericanos en la primera mitad del siglo XIX. En efecto, los caudillos fueron emergiendo de las guerras civiles como objeto y fuente de autoridad para las nuevas sociedades (König, 1998). Sin embargo, también fueron la mayor amenaza que enfrentaron las nuevas repúblicas para mantener su precaria integración. Solo cuando uno de ellos pudo imponerse a los demás fue posible consolidar la unificación de los nuevos Estados (Oddone, 1986). Estas llamadas autocracias unificadoras, que se consolidaron en la mitad del siglo XIX en la mayoría de los Estados latinoamericanos, sirvieron de dique a las fuerzas centrífugas que sucedieron a las guerras de independencia (Germani, 1962).

En consecuencia, la división y equilibrio de poderes que se formuló en los textos constitucionales fue desvirtuada en la práctica por la centralización y el predominio del Ejecutivo, encarnado en un presidencialismo instaurado con mayor fuerza que el norteamericano. Esta tipología del autoritarismo latinoamericano tiene raíces históricas en la larga tradición de autoridad eclesiástica y estatal que se remonta al período colonial (von Barloewen, 1995; Veliz, 2011; Veliz, 1984). El régimen presidencial pareció más eficaz para preservar la unidad nacional, la precaria soberanía territorial y la estructuración económica (Nohlen y Fernández, 1998). En suma, el presidencialismo se generalizó y tendió a la representación personalizada y carismática del poder (Kaplan, 1996).

Por este motivo, un sector de la literatura sobre análisis de política exterior afirma que es de mucha utilidad la operacionalización del factor idiosincrático, debido al rol preponderante que desempeña el presidente en el diseño y la puesta en marcha de la política exterior en los países latinoamericanos (Pastranay Vera, 2021). Es decir, la personalidad, las experiencias e ideologías de los mandatarios explican, en parte, la forma que adoptan sus relaciones externas (Rosenau, 1994). Los rasgos de la personalidad del presidente pueden afectar no solo el resultado del proceso político (la decisión tomada), sino también el proceso de toma de decisión y suelen afectarlo tanto como los constreñimientos institucionales (funcionales) (Gallagher y Allen, 2014).

Hermann (2001) señala en sus trabajos que el peso de los factores idiosincrásicos es particularmente fuerte en los sistemas donde un solo individuo tiene la habilidad de suprimir o atenuar la oposición y de tomar la decisión de manera unilateral. Por este motivo, el presidencialismo en los procesos de integración latinoamericanos ha sido identificado como causa determinante del excesivo intergubernamentalismo que debilita los consensos al interior de las organizaciones regionales (Sanahuja, 2012). Este mecanismo decisorio se ha denominado interpresidencialismo, práctica que ha tenido su máxima expresión en los procesos inflacionarios de las reiteradas cumbres presidenciales llevadas a cabo en las primeras dos décadas del siglo XXI (Malamud, 2010; Mijares y Nolte, 2018). Es más, se habla también de la presidencialización de los procesos integracionistas (Alvarez, 2019).

Desde esta perspectiva, el diseño institucional de las organizaciones regionales en América Latina y el Caribe se caracteriza por un excesivo intergubernamentalismo, que se expresa en el dominio de la diplomacia presidencial de las cumbres presidenciales que ha debilitado la estabilidad institucional y la eficacia de las organizaciones regionales. Por esta razón, se ha acentuado la renuencia a transferir competencias soberanas a órganos comunes, la adopción de mecanismos de toma de decisiones por distintos tipos de mayorías y no se desarrolló un sistema jurídico de integración con carácter vinculante. De igual forma, los procesos de integración carecen de mecanismos decisorios, de legitimación y control eficaces, lo que les resta credibilidad. Este escenario denota la falta de instrumentos normativos vinculantes y la ausencia de órganos con competencias para la toma de decisión y su implementación, así como la carencia de mecanismos efectivos para solucionar controversias (Sanahuja, 2012).

Una explicación recurrente de los gobiernos latinoamericanos es la de evitar tener burocracias como las de la Unión Europea. Sin embargo, la realidad plantea más bien la disyuntiva si es peor no tenerlas o crear instituciones sin las atribuciones y recursos necesarios para lograr los propósitos que le apuntan a una integración positiva, que se fundamente en políticas e instituciones comunes funcionales y que gocen de legitimidad. Estos rasgos negativos que caracterizan la institucionalidad de la integración en América Latina y el Caribe expresan un marcado nacionalismo y la concepción westfaliana de la soberanía que ha sido tradicional en la región. En suma, los procesos de integración han tomado el camino de la *integración negativa*, porque se han limitado a eliminar las barreras al libre comercio y han abandonado la senda de la *integración positiva*, que prevé el establecimiento de órganos con mecanismos de decisión vinculantes y la adopción de políticas comunes (Sanahuja, 2012).

Además, el regionalismo y la integración han padecido también una condición estructural denominada paradoja de la autonomía en América Latina y el Caribe. El autonomismo como motor ideológico no solo inspiró el surgimiento de los proyectos regionales que impulsaban la autonomía colectiva, sino que también se convirtió en bandera para los objetivos autonómicos de las élites nacionales. Con esto, la búsqueda de la autonomía regional y las demandas de autonomía nacional se bloquearon. Este escenario tomó forma en diseños institucionales frágiles, caracterizados por un excesivo intergubernamentalismo (fundamentado en el interpresidencialismo) que excluyó tajantemente la transferencia de soberanía y la ausencia total de estructuras organizacionales de decisión de carácter supranacional, lo que favoreció la priorización de los intereses domésticos (Mijares y Nolte, 2018).

Por lo tanto, la afirmación de la autonomía nacional dinamitó los consensos regionales y develó los grupos transnacionales ideológicos, lo que condujo a la polarización política y paralizó el funcionamiento de las organizaciones regionales. En suma, por un lado, la estabilidad de la integración regional depende del consenso sobre los valores básicos de una comunidad de Estados y, por otro, la existencia de una burocracia supranacional puede contribuir con la continuidad y estabilidad de los procesos de integración ante la ausencia de consensos (Mijares y Nolte, 2018).

## **2. Ideologización de la integración en América Latina y el Caribe.**

Diversos autores sostienen, desde distintos enfoques, que las ideas desempeñan un rol clave en la política exterior (Goodin y Tilly, 2006) y se definen como: “Creencias sostenidas por individuos” (Goldstein y Keohane, 1993, p. 3). Por lo tanto, no es posible la comprensión del término ideología sin las ideas que le dan significado al conjunto de creencias que cohesionan a quienes profesan un credo ideológico (Schonberg, 2009; Larrain, 2008). Desde el punto de vista cognitivo, sostiene Checkel (1997), las ideas les brindan a las élites un medio apropiado para la comprensión de los intereses estatales y también les aportan a los tomadores de decisión insumos para la solución de problemas.

No obstante, las ideas son creencias sostenidas por individuos; las normas y las ideologías, en contraste, son constructos sociales compartidos colectivamente (Pastrana y Vera, 2021). Es decir, las ideologías tienen como elementos constitutivos y causales las ideas que les sirven de sustento. De allí que las ideologías se comparten por un grupo de actores, cuya identificación permite comprender la motivación de sus decisiones y el resultado de sus acciones (Velosa, 2012).

Por lo tanto, las ideas dominantes en política exterior tienen un lugar preferente en los debates nacionales, en los discursos oficiales, en las discusiones de toma de decisiones, en los símbolos y en los procedimientos organizacionales (Legro, 2005). Las ideologías sirven como puentes heurísticos para las colectividades políticas, con el fin de que puedan simplificar su comprensión del mundo social y les suministran una hoja de ruta para la acción política (Schonberg, 2009; Kitchen, 2010). En suma, las ideologías en política exterior les permiten a los líderes estatales hacer una lectura de las relaciones internacionales más compatible con sus creencias y les facilitan el proceso de toma de decisión (Hunt, 1990).

A este respecto, el regionalismo se ha definido como un proyecto por medio del cual Estados y actores no estatales cooperan y coordinan estrategias en el marco de una región determinada. La noción de regionalismo puede ser comprendida a través de la identificación e interpretación de los valores, ideas, normas y procedimientos, que orientan la conducta e interacción de los actores que impulsan este proyecto (Fawcett, 2005). Además, se define como un proyecto liderado por el Estado para organizar una región a partir de ciertos lineamientos ideológicos en asuntos políticos, económicos y sociales (Phillips y Prieto, 2011). Ciertos autores afirman que el surgimiento y desarrollo del regionalismo en América Latina y el Caribe ha estado influenciado con frecuencia por el consenso de grupos ideológicos transnacionales (Owen, 2001), que han surgido de la convergencia ideológica de los presidentes de turno en el marco de cada una de las tres olas históricas del regionalismo (Baracaldo y Chenou, 2019; Pastrana y Vera, 2021).

Por esto, la búsqueda del desarrollo por parte de los Estados de la región ha sido argumentada constantemente mediante postulados ideológicos (Altmann, 2015). Desde esta perspectiva, por un lado, los debates alrededor de este problema contrastan con un enfoque ideológico fuerte sobre los antagonismos entre la primera ola desarrollista (1960-1990) inspirada por la teoría de la dependencia (que argumentaba la necesidad de protegerse de la dinámica de la economía internacional) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas (CEPAL). Fue sucedida por la segunda del regionalismo abierto (durante la última década del siglo XX), influida por el neoliberalismo (que fomentaba la creencia de que la inserción internacional era imperativa y enfatizaban las fallas internas de los Estados latinoamericanos como factor obstaculizador de su inserción exitosa al mercado mundial) (Bertola y Ocampo, 2010; Payne y Phillips, 2012).

De igual forma, el regionalismo poshegemónico/posliberal (la primera década y media del siglo XXI) constituyó un rechazo de los gobiernos de izquierda a las políticas neoliberales del Consenso de Washington, que relacionaban directamente con el regionalismo abierto. Además, se esgrimió discursivamente que neoliberalismo y globalización eran sinónimos, con lo que se articulaba una narrativa negativa de este proceso y, por lo tanto, la región debía implementar una estrategia defensiva que requería el retorno de un Estado más fuerte y eficaz. En este contexto surgió un discurso que se ha denominado *neonacionalista* (Sanahuja, 2010), que revalorizó el principio de soberanía, cuya práctica política generó nuevas tensiones entre nacionalismo y regionalismo. Lo anterior impidió la construcción de organizaciones regionales sólidas y efectivas (Sanahuja, 2012).

Por otro lado, aportes recientes destacan que la ideología presidencial y el factor idiosincrático de los presidentes en América Latina y el Caribe son conceptos que sirven para entender la articulación de los objetivos políticos y económicos sobre autonomía y desarrollo, que son esgrimidos por ellos, de manera constante, en sus discursos sobre el regionalismo en el marco de las cumbres presidenciales celebradas en las primeras dos décadas del siglo XXI (Baracaldo y Chenou, 2019). Asimismo, los gobiernos de derecha y de ultraderecha (entre 2013 y 2018) que remplazaron paulatinamente a los de izquierda en América del Sur (la llamada marea rosa), no constituyen una excepción al patrón ideológico (atizado por la polarización ideológica, tanto en los niveles doméstico como regional) que ha permeado el auge, el desarrollo y la caída del regionalismo latinoamericano (Sanahuja, 2019; Gomes y Granja, 2019).

Hay aportes sobre el contrapeso ideológico que la creación de la Alianza del Pacífico (AP) ha significado para el regionalismo poshegemónico/posliberal, porque ha sido considerada como un regionalismo más librecambista que reedita en parte el regionalismo abierto de la segunda ola (Pastrana y Castro, 2019; Sanahuja, 2016). Además, el desmantelamiento de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) por parte de la casi totalidad de sus miembros (acusándola de estar ideologizada), para después reemplazarse por el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) en marzo de 2019, con el fin de contribuir con *desideologizar* la integración regional ha sido objeto de análisis por parte de muchos autores (Sanahuja, 2019; van Klaveren, 2018; Frenkel y Azzi, 2021; Mariano y otros, 2021; Ominami, 2021; Pastrana, Villota y Burgos, 2021). Por lo anterior, es útil examinar el discurso presidencial sobre asuntos regionales, porque las interpretaciones dominantes (sobre la política internacional y sobre la actitud del *otro*, entre otros) edifican prácticas recurrentes y el uso del lenguaje oficial refleja relaciones o pretensiones de influencia que trascienden el simple uso efectivo de capacidades materiales (Klotz y Lynch, 2007).

### 3. El sedimento ideológico de los discursos presidenciales

Se aborda el análisis de discursos pronunciados por presidentes de Estados miembros de la AP, la CAN, el MERCOSUR, la UNASUR, el Prosur y la CELAC durante las cumbres presidenciales y las declaraciones conjuntas emitidas al final de estos encuentros. El período de análisis es para la AP entre 2011-2018, para la CAN entre 2006-2021, para el MERCOSUR entre 2012-2021, para la UNASUR entre 2010-2014, para el Prosur entre 2019-2021 y para la CELAC entre 2011-2021. No fue posible acceder a la totalidad de ellos, pero sí a la mayor parte: 40 de la AP, 13 de la CAN, 25 del MERCOSUR, 13 de la UNASUR, 10 del Prosur y 15 de la CELAC, lo que constituye una muestra suficientemente representativa para el análisis.

Para organizar la selección de discursos, Hansen (2006) propone un modelo tridimensional que prioriza diferentes actores y textos para el estudio de la política exterior. El modelo 1 se enfoca en los jefes de Estado, los altos funcionarios de los gobiernos y las personas en puestos de jefatura de las instituciones internacionales, entre otros. Este es el modelo que se implementa en la presente sección, al identificar el discurso oficial hegemónico de la organización regional y las conexiones o respuestas que tiene/da a sus críticos.

Una de las primeras tareas dentro del análisis del discurso consiste en la identificación de los significantes principales de este. Para este propósito, Nabers (2015) plantea la posibilidad de hacerlo mediante el uso de la lingüística lexicométrica o de *corpus*, con el fin de analizar la frecuencia y las connotaciones dominantes de los textos objeto de análisis. Como la repetición y la ocurrencia pueden estar sujetas a análisis estadísticos, es posible usar *software* como *AntConc*, cuyas herramientas principales son agrupaciones, que muestran constelaciones de palabras con base en la especificación de la búsqueda; concordancia, que permite el análisis sobre cómo las palabras y las frases se utilizan regularmente en un corpus de textos y la lista de palabras, que cuenta todas las palabras en el texto y las organiza por la frecuencia de su aparición, a partir de lo que se puede realizar una búsqueda de los significantes principales en el *corpus* lingüístico objeto de estudio (Nabers, 2015). El uso de este *software* en los discursos de los presidentes y en las declaraciones conjuntas de las organizaciones regionales —para la identificación de la frecuencia y dominancia de ciertos significantes y la manera y contexto en que se usan (agrupaciones)— es la primera parte del análisis del discurso que se realiza.



Después de esta parte cuantitativa inicial, en la que se identifican los significantes centrales y su coocurrencia y frecuencia, el siguiente paso es hacer un análisis de los resultados para ver su correspondencia con los supuestos presentados en la sección teórica (Nabers, 2015). Además, se aplican las propuestas de Balsa (2011) para analizar la ideología hegemónica presente en los discursos.

El receptor del discurso, por lo tanto, construye una relación semántica entre estas oraciones que no se hace explícita en el discurso. Por lo anterior, a partir del análisis de los textos discursivos, se identifican diversas categorías centrales que están presentes en su contenido sobre la integración regional, entre las cuales se destacan:

1. La sinécdoque, que hace referencia a la delimitación geopolítica de la región (América Latina o América del Sur, por ejemplo), con la que se separa la parte del todo.
2. La relación con los países desarrollados, que puede ser construida de búsqueda de autonomía, de confrontación o de cercanía y amistad.
3. La articulación de metáforas que dan ciertos roles y asignan determinadas funciones a la organización regional.
4. La construcción de equivalencias en torno a las prioridades de la agenda temática y geográfica.
5. El manejo de la ideología.

#### **4. Resultados del análisis cuantitativo.**

Se identificaron las palabras que más se repiten en los discursos y que son los significantes principales del *corpus* lingüístico. Se excluyen las que son de uso repetitivo en el español (el, que, la, etc.) y se centra en los principales sustantivos que se emplean para analizar los resultados. Asimismo, se deja de lado el uso dominante del nombre de la organización. A partir del uso de la herramienta de agrupaciones se puede identificar algunas de las palabras que más se repiten y se usan, sobre todo, en asociación con las que aparecen entre paréntesis.

### **Alianza del Pacífico**

La sinécdoque que se articula en estos discursos es América Latina. Los Estados de la AP no se refieren principalmente a la delimitación geopolítica (durante los gobiernos de Lula) que propuso el Brasil: América del Sur, que tuvo eco en UNASUR.

#### **Cuadro I.B.4.1**

#### **Significantes principales en los discursos presidenciales sobre la Alianza del Pacífico**

Significante	Número de veces que fue usado en los discursos (frecuencia)
Integración	173
Comercio (libre)	155
Desarrollo	122
América (Latina)	84
Libre (comercio, circulación y movilidad)	79
Inversión (extranjera)	74
Trabajo	70
Educación (calidad y técnica)	62
Crecimiento	55

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del análisis de 40 discursos.

Teniendo en cuenta los principales significantes que se emplean en los discursos de los mandatarios de la AP y en sus declaraciones conjuntas es posible identificar las prioridades de esta institución. A saber:

**A.***El libre comercio*, representado en la firma de TLC entre los miembros y con las contrapartes, sobre todo, provenientes del Asia Pacífico. Lo anterior también es congruente con la estrategia de regionalismo cruzado<sup>3</sup> que vienen empleando incluso desde antes de la creación de la AP.

**B.***La libre circulación de capitales, personas, bienes y servicios* que aparece en los objetivos fundacionales de la AP. La frecuencia de menciones al crecimiento y al desarrollo refleja la prioridad que asigna la AP a los temas económico-comerciales.

**C.***La búsqueda de convertirse en mercados más atractivos para la inversión extranjera o de mostrarse como un mercado ampliado.*

<sup>3</sup> La celebración de TLC bilaterales entre Estados que son parte de distintas regiones ha sido denominada regionalismo cruzado (*cross-regionalism*) (Tovias, 2008; Garzón, 2015; Garzón y Nolte, 2018).

Aquí, como lo señala Nolte (2016) es claro que la AP es, una estrategia de *Nation Branding*, es decir, de posicionar a la AP como una marca, como un conjunto de países que son socios comerciales ideales. Además, los presidentes también se refieren recurrentemente a la AP con adjetivos superlativos como el mecanismo de integración más exitoso de la historia de América Latina, como el más rápido en alcanzar resultados en la integración comercial y como el más pragmático en la consecución de los objetivos que se ha fijado (Nolte, 2016).

Los discursos de los mandatarios de la AP también reflejan una convergencia ideológica en torno a la estrategia de inserción económica internacional. Asimismo, existió desde el momento de su creación una visión geoeconómica compartida entre los Estados miembro sobre la necesidad de incrementar los vínculos económicos y comerciales con el Asia-Pacífico y una plataforma para proyectarse al Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), que se convirtió después en el Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (CPTPP).

En esencia, la estrategia adoptada por los Estados de la AP sigue los postulados de la ideología neoliberal en tanto que sus objetivos centrales son una liberalización cada vez mayor de las economías nacionales y la atracción de inversión extranjera. Por esto y a partir de la interpretación de los resultados cuantitativos, se concluye que uno de los factores que explican el surgimiento y mantenimiento de la AP es esa convergencia ideológica que existe entre sus Estados miembros, en cuanto a sus estrategias de inserción económica internacional, incluso cuando existan divergencias en otros aspectos de la política exterior y doméstica.

#### Cuadro I.B.4.2

##### Alianza del Pacífico: Equivalencias y oposiciones en los discursos

Articulación	Discursos/Declaraciones
Sinécdote	América Latina
Equivalencias temas prioritarios agenda de integración	Libre comercio, movilidad de personas, bienes, capitales y servicios, atracción, inversión extranjera
Ideología	Neoliberal, regionalismo abierto, regionalismo cruzado, proyección Asia Pacífico, democracia liberal
Oposición	Proteccionismo, intervención del Estado en la economía
Actor principal de la integración	Empresarios/Sector privado

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del análisis de 40 discursos.

### **Comunidad Andina de Naciones**

La sinécdoque que se articula en estos discursos, sobre la región de la que los Estados de la CAN se sienten parte, es Región Andina. Esto denota que buscan priorizar una integración económica y comercial que comience entre los países sudamericanos, pero que logre extenderse más allá de la región. Lo anterior es concordante con la restructuración organizacional que tuvo la CAN en 1996 con el pacto de Trujillo, que buscó pasar de una estrategia de regionalismo cerrado (integración hacia adentro), a una de regionalismo abierto (integración hacia afuera) con el resto del mundo (Creamer, 2004).

#### **Cuadro I.B.4.3**

##### **Significantes principales en los discursos presidenciales sobre la CAN**

<b>Significante</b>	<b>Número de veces que fue usado en los discursos (frecuencia)</b>
Integración	174
Comercio	99
Desarrollo	60

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del análisis de 13 discursos.

Se consideran los discursos pronunciados por los presidentes de los países miembros de la CAN, entre 2006 y 2021 (se incluye a la República Bolivariana de Venezuela cuando anuncia su salida en 2006), así como sus declaraciones conjuntas. De su análisis se extraen los principales significantes que emplean los mandatarios:

**A.El libre comercio.** Los discursos de los mandatarios de la CAN, con una ideología de derecha, por ejemplo, los presidentes de corte ideológico identificado con la derecha (Janine Añez en el Estado Plurinacional de Bolivia, Iván Duque en Colombia, Lenin Moreno y Guillermo Lasso en el Ecuador y Martín Vizcarra en el Perú), y reflejan una convergencia en torno a la estrategia de impulsar una integración que incentive un crecimiento económico y social que facilite la participación de los socios comerciales y que, a la vez, permita la creación gradual de un mercado común. En los discursos de los mandatarios mencionados, se evidencia y se recalca, desde una perspectiva neoliberal, la relevancia de facilitar la libre circulación de bienes de capitales y servicios, así como el libre tránsito de personas sin pasaporte ni visado (Presidencia de la República, 2020; Presidencia de la República, 2021; TV-Perú-Noticias, 2019; Presidencia de la República, 2020c).

En contraste, los mandatarios que se identifican con una ideología de izquierda (Evo Morales en el Estado Plurinacional de Bolivia, Rafael Correa en el Ecuador y Hugo Chávez en la República Bolivariana de Venezuela), se enfocaron en una integración económica y comercial más proteccionista. Esto se ejemplifica en la visión del expresidente Chávez, quien sostenía la importancia de generar una integración andina, que se centrara en rechazar el neoliberalismo, en impulsar la dimensión política y en excluir a los Estados Unidos. Los expresidentes Correa y Morales también presentaron una narrativa de la integración andina que veía con desconfianza la apertura indiscriminada a terceros, porque las asimetrías en los niveles de desarrollo con los países industrializados pueden afectar o destruir algunos sectores económicos. Consecuentemente, durante los períodos de gobierno de Correa y Morales, se impulsó el regionalismo posliberal/poshegemónico, que priorizaba la cooperación sur-sur (Briceño Ruíz, 2020; Ministerio de la Presidencia, 2019 ;Comunidad Andina, 2008a; Comunidad Andina, 2008b; Comunidad Andina, 2008c; Chávez, 2006).

**B.** Los discursos analizados demuestran que la frecuencia de menciones de la palabra *desarrollo* es de gran relevancia para generar una integración económica y productiva. En esencia, los mandatarios que presentan una ideología liberal conservadora y que han estado en el poder durante los períodos de 2017 hasta el 2021 (Añez, Duque, Lasso, Moreno y Vizcarra), se enfocan en facilitar el comercio entre los Estados miembros, procurando adoptar políticas aperturistas, que van en contraposición con políticas económicas más intervencionistas. Asimismo, los discursos de estos expresidentes hablan de incentivar el desarrollo en las áreas económica, científica, tecnológica, empresarial, agropecuaria, rural, energética, industrial, social y digital, así como el desarrollo sostenible de la región (Presidencia de la República, 2020 ).

De igual forma, existe una convergencia ideológica en cuanto a su visión de desarrollo económico, político y social, donde se definen los valores políticos como la democracia liberal, la separación de poderes y los principios económicos neoliberales. Los discursos expresan que es de vital importancia mantener estos principios para lograr un proceso de integración eficaz que permita una relación entre el desarrollo económico que, a la vez, influya en el ámbito social y viceversa( Presidencia de la República,2020; Presidencia de la República, 2021; TV-Perú-Noticias, 2019; Presidencia de la República, 2020c).

Por otro lado, los expresidentes con una ideología de izquierda (Chávez, Correa y Morales), destacaban que el Estado es un agente clave para el impulso de un modelo de desarrollo que priorice el bienestar de los pueblos, la equidad y la justicia social. Asimismo, enfatizaron que la integración debe contribuir con el logro y fortalecimiento de la *autonomía regional* frente a potencias extrarregionales en el marco de una multipolaridad emergente (Comunidad Andina, 2008a; Comunidad Andina, 2008b; Comunidad Andina, 2008c). A la vez, los expresidentes de izquierda también reflejan una convergencia ideológica en torno a términos como un sueño común, un sueño andino y un sueño bolivariano, que se vean materializados en la integración de los pueblos y su autonomía. Estas voces aluden a la visión de Simón Bolívar, que consistía en crear una patria grande que surgiera de los pueblos libertados. Por esto, el sueño andino significaría que la integración consolide la autonomía regional frente a potencias extrarregionales como los Estados Unidos, además, constituya un mecanismo de defensa contra el neoliberalismo y la globalización.

Se debe notar que existe una visión antagónica sobre lo que los presidentes de izquierda y de derecha entienden como sueño andino o bolivariano. Por un lado, Chávez, al anunciar el retiro de la República Bolivariana de Venezuela de la CAN debido a la firma de Colombia y el Perú del TLC con los Estados Unidos, enfatizó que: “La Comunidad Andina era una gran mentira. Ya antes estaba muerta, pero ahora la remataron con la firma de estos acuerdos con el imperio norteamericano” (El País, 2006).

En contraposición, los presidentes de derecha hablan de un verdadero sueño bolivariano que se ajuste a los principios de la democracia liberal y el libre comercio (Presidencia de la República, 2020c). El uso del adjetivo *verdadero* para calificar el sustantivo *sueño* busca en estos casos deslegitimar el regionalismo posliberal/poshegemónico que habían impulsado los gobiernos de izquierda, en especial el encabezado por Chávez. Ejemplo de esto fue el traspaso de la Presidencia pro tempore de la CAN en 2020, cuando los presidentes de los Estados miembros invitaron por unanimidad a Juan Guaidó a la ceremonia, quien se proclamó como encargado presidente de la República Bolivariana de Venezuela, con el propósito de reincorporar a este país a la CAN (Presidencia de la República, 2020).

La CAN se creó con falencias estructurales que no permitieron que se consolide de manera eficaz. Este es un proceso que está afectado por un fuerte voluntarismo presidencial que está permeado por la polarización ideológica entre las visiones de izquierda y derecha que imperan y se alternan en los países que componen el bloque (Rojas, 2019).

#### Cuadro I.B.4.4

##### CAN: Equivalencias y oposiciones en los discursos

Articulación	Discursos/Declaraciones
Sinécdoque	Región andina
Equivalencias temas prioritarios agenda de integración	Libre comercio, movilidad de bienes, capitales, servicios y personas.
Ideología	Regionalismo abierto, aperturismo, democracia liberal
Oposición	Proteccionismo
Actor principal de la integración	Estados

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del análisis de 13 discursos.

#### ***Mercado Común del Sur***

La sinécdoque que se articula en estos discursos, sobre la región de la que los Estados del MERCOSUR se sienten parte, es América del Sur.

#### Cuadro I.B.4.5

##### Significantes principales en los discursos presidenciales sobre MERCOSUR

	Número de veces que fue usado en los discursos (frecuencia)
Integración	122
Comercio	79
Mundo	63
Desarrollo	58

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del análisis de 25 discursos.

Los principales significantes empleados en los discursos de los mandatarios y sus declaraciones conjuntas son los siguientes:

**A.El Libre comercio**, donde se destaca que uno de los objetivos del MERCOSUR ha sido promover los acuerdos de libre comercio que permitan seguir profundizando el comercio bilateral e intrarregional. Sin embargo, a pesar de que en los discursos se reitera la importancia del libre comercio, incluso para superar los impactos de la pandemia por COVID-19, esto no se vio reflejado en la consolidación del mercado común y la unión aduanera (Bianculli, 2021).

El MERCOSUR ha tenido ciclos de regionalismo que se han materializado en los cambios de orientación de la entidad y han producido tensiones entre sus miembros. Por un lado, presidentes que se identifican ideológicamente con la izquierda (como Néstor Kirchner y Cristina Fernández de la Argentina, Lula da Silva y Dilma Rousseff del Brasil y Tabaré Vázquez y José Mujica del Uruguay) destacaron siempre la dimensión social como un eje fundamental en la integración (TelesurTV.net, 2014; Uruguay presidencia, 2018; Casa Rosada Presidencia, 2020). Por otro, Jair Bolsonaro del Brasil, desde un enfoque de derecha, le dio un giro a la política exterior de su país, lo que causó un alineamiento del Brasil con los Estados Unidos, durante la Presidencia de Trump y un fuerte desentendimiento de América del Sur (Frenkel y Azzi, 2021).

Lo anterior contrasta con el enfoque que lideró Lula da Silva, que le dio un énfasis al autonomismo como un principio rector de la integración regional, con el propósito de reducir la dependencia de la región de potencias extrarregionales y rechazar sus políticas intervencionistas. También se ha cuestionado el actuar de Bolsonaro en el MERCOSUR, debido a que al inicio de su gobierno planteaba la irrelevancia de la institución e incluso amenazaba con sacar al Brasil del bloque, para después de un tiempo pasar a reivindicar su utilidad, utilizándolo como una plataforma a la carta: "A fin de suscribir acuerdos comerciales según su conveniencia" (Frenkel y Azzi, 2021).

**B.El MERCOSUR** no solo ha buscado implementar una estrategia de integración económica y comercial, sino que también se ha enfocado, desde que el Consenso de Buenos Aires en 2003 le imprimió su giro posliberal/poshegemónico, en abordar asuntos políticos y sociales como el hambre, la pobreza la desigualdad y la asistencia humanitaria. De igual manera, el MERCOSUR ha instituido como ejes centrales de la integración entre sus Estados miembros la educación, la salud, la cultura, la agricultura, los derechos humanos y el transporte. Los discursos de los presidentes del ciclo progresista



también reflejaron una convergencia ideológica, al enfatizar la importancia de impulsar una integración económica que vaya junto con lo social: “La pobreza y la desigualdad duelen a quienes las padecen, descalifican a la sociedad e hipotecan, muchas veces, su gobernanza” (Uruguay Presidencia, 2018).

#### Cuadro I.B.4.6

##### MERCOSUR: Equivalencias y oposiciones en los discursos

Articulación	Discursos/Declaraciones
Sinécdoco	América del Sur
Equivalencias temas prioritarios agenda de integración	Libre comercio, movilidad de bienes, capitales, servicios y personas, integración en temas sociales, por ejemplo, los derechos humanos, la educación y la erradicación de la pobreza.
Ideología	Soberanismo, autonomismo
Oposición	Aperturismo, regionalismo abierto
Actor principal de la integración	Estados

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del análisis de 25 discursos.

#### *Unión de Naciones Suramericanas*

La sinécdoque que se articula en estos discursos es América del Sur y América Latina. Cuando los presidentes utilizaban la primera delimitación geopolítica se referían a la defensa de la región, la unión de los pueblos y para hablar de una integración que sirviera para resolver problemáticas sociales como el hambre, la exclusión y la desigualdad. La segunda sinécdoque fue empleada para referirse a la necesidad de avanzar, primero, en la integración sudamericana, para después extenderla a toda América Latina.

#### Cuadro I.B.4.7

##### Significantes principales en los discursos presidenciales sobre la UNASUR

Significante	Número de veces que fue usado en los discursos (frecuencia)
Mundo	48
Pueblos	31
Integración	26

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del análisis de 13 discursos.

Los principales significantes que se emplean en los discursos de los presidentes de UNASUR y en sus declaraciones conjuntas, entre 2010 y 2014, son los siguientes:

**A.Mundo:** fue un sustantivo que utilizaron los presidentes de izquierda para subrayar el rol clave que puede desempeñar la integración sudamericana en un sistema internacional en transformación. Se destacan expresiones como: “El mundo que tendremos será el que seamos capaces de lograr los latinoamericanos” (609-Frente Amplio, 2014). Además, se recalca la necesidad que tenía la región para proyectar y desempeñar un rol más autónomo en el mundo de la Posguerra Fría (Van der Dys, 2014).

**B.Pueblo:** que también refleja una convergencia ideológica en torno a la construcción de una integración de y para los pueblos. Asimismo, se puede observar la relación histórica que se establece en los discursos presidenciales entre la independencia del imperio colonial español hace 200 años y las luchas que hoy se libran para que América Latina y el Caribe logre su independencia económica y su reconstrucción cultural (Van der Dys, 2014).

**C.** Los discursos de los presidentes de izquierda, en clave del regionalismo posliberal/poshegemónico, relativizaron siempre la integración económica en el marco de la UNASUR. Por consiguiente, se resaltaba más bien la cooperación económica y comercial, con el propósito de impulsar un proceso innovador, dinámico y equitativo que garantice un acceso efectivo que promueva el crecimiento y el desarrollo económico, con el fin de superar las asimetrías a través de la complementación de las economías de América del Sur.

De igual forma, se enfatizaba en la promoción del bienestar y la reducción de la pobreza (609-Frente Amplio 2014; Bachelet, 2014; La Vanguardia, 2014; Télam-digital, 2014). Por este motivo, el regionalismo posliberal expresó los siguientes rasgos característicos: a) se produjo un ciclo de politización en las relaciones entre los países de la región, con lo que se enfatizó la autonomía y el desarrollo con un menor énfasis en la agenda comercial; b) se llevó a cabo un rechazo al enfoque neoliberal y al regionalismo abierto; c) se evidenció un regreso del Estado a la política que significó una mayor incidencia de este en asuntos exteriores, sobre todo en los procesos de integración y regionalización; d) se impulsó la búsqueda de mayor autonomía frente a la política exterior de los Estados Unidos y del mercado como motor del desarrollo; e) se introdujo en la agenda regional la necesidad de fomentar el desarrollo de infraestructura regional, con el fin de mejorar la

articulación de los mercados regionales y facilitar la proyección a mercados externos; f) hubo un intento de impulsar la agenda positiva de la integración a través de crear instituciones políticas comunes, pero que no fueron más allá del nivel intergubernamental; g) se buscó estimular la cooperación sur-sur en campos como la seguridad energética, la coordinación macroeconómica, los asuntos monetarios y el fomento para el desarrollo; h) se le prestó mayor atención a los asuntos sociales con el propósito de reducir la pobreza y la exclusión; i) se crearon mecanismos y adelantaron programas para promover la participación de actores no estatales, con el fin de intentar legitimar socialmente los procesos de integración (Sanahuja, 2010; Sanahuja 2012).

Por último, la UNASUR no pudo prevalecer en el tiempo por causa de la parálisis que sufrió como instancia de diálogo político y de gestión de crisis, sobre todo ante la situación generada en la República Bolivariana de Venezuela, a partir del choque ideológico y vetos cruzados del bloque *bolivariano* y los gobiernos de derecha (Sanahuja, 2019).

**Cuadro I.B.4.8**  
UNASUR: Equivalencias y oposiciones en los discursos

Articulación	Discursos/Declaraciones
Sinécdoque	América del Sur y América Latina
Equivalencias temas prioritarios agenda de integración	Agendas de cooperación más amplias, que se enfocaran en temas como el ambiente, la educación, la movilidad de personas, la infraestructura, etc.
Ideología	Autonomismo, bolivarianismo, soberanismo
Oposición	Neoliberalismo, monroísmo, globalismo
Actor principal de la integración	Estados sudamericanos

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del análisis de 13 discursos.

### **Foro para el Progreso de América del Sur**

La sinécdoque que se articula en estos discursos es América del Sur. Esto coincide con que Prosur haya sido creado para sustituir a la UNASUR en un proceso que impulsa los gobiernos del ciclo de derecha que reemplazaron a los de izquierda.

#### **Cuadro I.B.4.9**

##### **Significantes principales en los discursos presidenciales sobre Prosur**

<b>Significante</b>	<b>Número de veces que fue usado en los discursos (frecuencia)</b>
Cooperación	24
Trabajo	24
Integración	18
Desarrollo	14

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del análisis de 10 discursos.

Los principales significantes que se emplean con frecuencia en los discursos de los presidentes de Prosur y en sus declaraciones conjuntas son:

**A.Cooperación:** un concepto que en los discursos tiene una connotación excluyente, porque solo se concibe entre quienes tengan afinidad ideológica con postulados de derecha, además, se creó para aislar al gobierno de Nicolás Maduro. Al respecto, Duque (2019) indica: "Prosur será una herramienta de cooperación y de diálogo para la integración económica de los países de América del Sur, con el ánimo de defender la democracia" (Presidencia de la República, 2019). De igual forma, para ser miembro de Prosur el candidato debe cumplir los estándares liberal democráticos. Se denota un claro mensaje hacia gobiernos de izquierda o autoritarios. La convergencia ideológica de presidentes de derecha y ultraderecha (2015-2020) en América del Sur inició un proceso de contestación institucional y normativa.

Por esto, después de dismantelar a UNASUR, acusándola de estar ideologizada, la Argentina (con Macri todavía como presidente), el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, Guyana, el Paraguay y el Perú, decidieron fundar Prosur en marzo de 2019, que dotaron con una estructura flexible, liviana, con un mecanismo ágil de toma de decisiones que contribuiría a desideologizar la integración regional. Sin embargo, Prosur enarbó el discurso de la derecha

y la ultraderecha, por lo tanto, ha sido caracterizada como una especie de ALBA de todo el espectro político de las derechas en América del Sur.

**B.Desarrollo:** los Estados miembros de Prosur se identifican con el modelo de desarrollo neoliberal y buscan implementar una estrategia de inserción internacional en el marco de las relaciones norte-sur. De allí que los presidentes liberal-conservadores de los Estados fundadores de Prosur hayan involucrado de nuevo a los Estados Unidos en los asuntos regionales (Grupo de Lima) y expresado con frecuencia en sus discursos la importancia de mantener buenas relaciones con organizaciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Presidencia de la República, 2021b).

Prosur es producto de la convergencia ideológica de presidentes de derecha y extrema derecha en América del Sur y surgió, en el marco de un proceso de contestación institucional y normativa, como la antítesis de la ideologizada UNASUR (Sanahuja, 2019).

Por esto, se ha argumentado discursivamente que tiene una estructura flexible, liviana, con un mecanismo ágil de toma de decisiones que contribuiría a desideologizar la integración regional (Presidencia de la República, 2019). Además, Prosur, con fundamento en una identidad ideológica excluyente, no fue más que una especie de intento para institucionalizar el Grupo de Lima, con el que se inició el aislamiento diplomático de la dictadura venezolana.

Prosur ha sido un proyecto regional débil e inconcreto, ya que es un simple foro de deliberación presidencial, sin órganos, mandato y atribuciones. A pesar de la retórica sobre la claridad de sus reglas y mecanismos de decisiones, no tiene nada. Nuevamente, argumentando agilidad y eficacia, se cae en la falacia de confundir institucionalización, normas, órganos, competencias y seguridad jurídica, con burocracia. Asimismo, los rasgos ideológicos demasiado marcados de Prosur lo convirtieron en un proyecto regional excluyente y con pocas posibilidades de consolidación. De allí que con dificultad ha podido sobrevivir el cambio del ciclo político (Sanahuja, 2019).

**Cuadro I.B.4.10**

**Prosur: Equivalencias y oposiciones en los discursos de Prosur**

Articulación	Discursos/Declaraciones
Sinécdoque	América del Sur
Equivalencias temas prioritarios agenda de integración	Agendas de cooperación que se concentran en temas como la infraestructura, la educación, los derechos humanos y el ambiente.
Ideología	Neoliberalismo, democracia liberal, monroísmo
Oposición	Socialismo, comunismo, bolivarianismo
Actor principal de la integración	Estados liberales /democráticos.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del análisis de 10 discursos.

**Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños**

La sinécdoque que se articula en estos discursos es América Latina y el Caribe.

**Cuadro I.B.4.11**

**Significantes principales en los discursos presidenciales sobre la CELAC**

Significante	Número de veces que fue usado en los discursos (frecuencia)
Desarrollo	72
Pobreza	69
Integración	61
Pueblos	59

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del análisis de 15 discursos.

Los principales significantes en los discursos de los presidentes de la CELAC y en sus declaraciones conjuntas son los siguientes:

**A.Desarrollo:** es la palabra más frecuente en los discursos, ya sea económico, político y social. Además, también se busca promover un desarrollo autónomo, en clave posliberal/poshegemónica. Asimismo, se articulan problemáticas en los discursos que trascienden el plano económico, como la igualdad de género (Presidencia Enrique Peña Nieto, 2016)

**B.Pobreza:** su erradicación ha tenido un lugar relevante en la agenda de trabajo de la CELAC. Al respecto, el expresidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales (2019), expresó:

El neoliberalismo y el consenso de Washington promovían el libre mercado la liberación de las barreras arancelarias y todo obstáculo al comercio mundial, la liberación de precios y la eliminación de los subsidios de todo tipo, usaban a los organismos multilaterales de desarrollo para condicionar a los países si quería acceso a recursos estaban obligados a asumir las reglas del liberalismo económico que achican al Estado. Privatizar sus empresas estratégicas. Esos recursos naturales en favor de las grandes transnacionales y las oligarquías nacionales, según datos de CEPAL, el año 2014-2015, la tasa de pobreza aumentó en nuestra región del veintiocho punto dos por ciento al veintinueve dos por ciento y la pobreza extrema del once punto ocho por ciento, al doce punto cuatro por ciento con ello. En sólo un año se ha incrementado en más de siete millones de pobres. Es cinco millones de indigentes en nuestra región. Lo acabado es altamente preocupante (Gobierno Danilo Medina, 2017).

Por último, la CELAC intentó, en sus primeros años, convertirse en actor internacional y fungió como interlocutor regional de actores extrarregionales como la China, los Estados Unidos y la Unión Europea, mediante lo cual buscó reforzar la autonomía regional. Además, intentó construir un espacio pluralista que evitó, por mucho tiempo, la polarización ideológica que fue socavando el funcionamiento de otras organizaciones regionales, lo que da lugar, por ejemplo, a la participación del Gobierno cubano en los foros regionales (Sanahuja, 2016). No obstante, la CELAC también se ha visto afectada por no haber podido contribuir con la solución de la crisis venezolana, por la fragilidad de su diseño institucional y por el cambio de ciclo político en la región que condujo al declive del regionalismo posliberal/poshegemónico.

**Cuadro I.B.4.12**

**CELAC: Equivalencias y oposiciones en los discursos**

Articulación	Discursos/Declaraciones
Sinécdoque	América Latina y el Caribe
Equivalencias temas prioritarios agenda de integración	Agendas de cooperación más amplias, que se enfocaran en temas como el ambiente, el desarrollo sostenible, la igualdad de género, la lucha contra el narcotráfico, erradicación de la pobreza y la desigualdad
Ideología	Autonomismo, desarrollismo, soberanismo
Oposición	Globalismo, monroísmo
Actor principal de la integración	Estados latinoamericanos y caribeños

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del análisis de 15 discursos.



## C. Cuál es el horizonte de la regionalización y la integración en América Latina y el Caribe y su inserción internacional en un orden mundial en transición

---

### 1. Crisis del regionalismo y el multilateralismo

El presente de América Latina y el Caribe se ha definido como crítico y el futuro incierto. Por un lado, se afirma que la región enfrenta una doble crisis del regionalismo y del multilateralismo que venía desarrollándose desde antes de la pandemia por COVID-19, pero que se han agravado con ella. Tal escenario se ha definido como el vaciamiento latinoamericano (González y otros, 2021). Por otro, se presenta que la región confronta tres crisis que se traslapan y la colocan en un escenario muy difícil, que toman forma en los efectos de la pandemia por COVID-19, una considerable contracción económica y un nivel alto de polarización política en los planos doméstico y regional que está acompañado de una erosión creciente de la democracia (Merke y otros, 2021). Todo esto en el marco de una transición de poder que se presenta en las tensiones y choques entre la China y los Estados Unidos y cuyos efectos son uno de los factores que están socavando los pilares del orden liberal internacional.

Otro factor que ha incidido en las crisis de la integración y regionalización en América Latina y el Caribe ha sido la falta de liderazgos regionales asertivos, sostenibles y con capacidad para ganar el apoyo de los potenciales seguidores en la región (Mijares y Nolte, 2018). México concentró, desde comienzos de los noventa, sus esfuerzos en su inserción al mercado norteamericano a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (hoy Tratado entre México, los Estados Unidos y el Canadá, T-MEC), cuyas consecuencias se traducen en un distanciamiento de América Latina y el Caribe y en una dependencia estrecha y compleja con la economía estadounidense. En consecuencia, México renunció a desplegar la opción de su liderazgo regional desde el final de la Guerra Fría.

En el caso del Brasil, desde la Presidencia de Rousseff (2011-2016) comenzó a retroceder del escenario sudamericano hasta que se produjo una ruptura total con el multilateralismo regional con la llegada de Bolsonaro a la Presidencia (2019). Las causas de las limitaciones y vacíos del liderazgo brasileño pueden estar tanto en la impugnación o desinterés doméstico (los procesos políticos internos que conducen a los demás Estados a mirar hacia otra parte al definir las prioridades geográficas de la política exterior) como en la conducta misma del aspirante a ser líder.

El Brasil no ha logrado satisfacer, de forma plena, las expectativas de liderazgo durante el proceso de integración en cuanto a provisión de bienes públicos regionales y asunción de costos (liderazgo distributivo), compartir el poder para formular decisiones y asumir responsabilidades (liderazgo multilateral), tener la suficiente legitimidad y autoridad moral para definir la mayor parte de las reglas y los valores (liderazgo normativo) y lograr consensos ideológicos permanentes desde la inclusión y el pluralismo (liderazgo consensual) (Flemes, 2012). Desde una perspectiva materialista, la debilidad brasileña en los cuatro roles de liderazgo ha sido una constante y no ha sido por falta de capacidades o recursos. Una de las explicaciones puede ser el tipo de compromiso que el Brasil mantiene para seguirse proyectándose individualmente.

En lugar de asumir estas cuatro funciones, la política regional y global del Brasil ha tendido a estar conducida más por dos principales objetivos al servicio de la autonomía: combatir sus vulnerabilidades externas que se generan por la interdependencia creciente (sobre todo comerciales y financieras) y redefinir su inserción internacional como un actor estelar o protagónico de la política internacional (Hofmeister y otros, 2007). Además, el Brasil ha producido recelos y desconfianza en el ámbito político-diplomático, ya que, en muchas ocasiones, ha desempeñado un rol percibido como hegemónico y que lleva a cabo acciones unilaterales sobre determinados asuntos regionales. De igual forma, el apoyo estatal a compañías multinacionales brasileñas (Petrobras y Odebrecht, entre las principales), que operan en la región y son cuestionadas por sus acciones, no ha sido visto con buenos ojos en los países receptores de sus inversiones (Sanahuja, 2010).

América Latina y el Caribe no ha sido capaz de ofrecer respuestas multilaterales a los impactos causados por la pandemia por COVID-19, cuyo balance es demasiado precario frente a las acciones de gobernanza regional desplegadas por el África, el Asia y Europa, mediante lo cual han intentado ampliar y profundizar agendas comunes para enfrentar la crisis sanitaria con un enfoque de bien público regional. En consecuencia, en América Latina y el Caribe confluyen cada vez más dos tendencias negativas: la fragmentación intrarregional y su debilidad internacional (González y otros, 2021). La Argentina, el Brasil y México forman parte del G20 desde su creación, pero nunca han hecho el esfuerzo de concertar una agenda común (Schenoni y Malamud, 2021).

De igual forma, las economías de la región padecen de un proceso de reprimarización, un nivel muy bajo en inversión en ciencia y tecnología, altos índices de desigualdad y escasas ocasiones de convergencia de votaciones en las Naciones Unidas, en comparación con otras regiones (González y otros, 2021). “El apogeo de América Latina brilla a sus espaldas. A lo largo del último siglo, la región perdió posiciones en todos los indicadores de relevancia disponibles: proporción de la población mundial, peso estratégico, volumen comercial, proyección militar y capacidad diplomática” (Shenoni y Malamud, 2021, p.66). En este contexto, los Estados de la región se han vuelto más proclives a depender de la China o los Estados Unidos (González y otros, 2021).

## **2.Desafíos para América Latina y el Caribe frente al espejo del regionalismo y la integración en el África y el Asia Sudoriental**

### ***a.Regionalismo en el Asia Sudoriental***

En las últimas dos décadas, el Asia ha desarrollado un proceso de regionalización importante, que se expresa en la intensificación y profundización de lazos económicos políticos y sociales. Aunque el regionalismo asiático tiene niveles más bajos de institucionalización comparado con otras regiones y no cuenta con una organización panasiática (como ocurre en el África con la Unión Africana y en América Latina y el Caribe con la CELAC), el Asia Sudoriental sí presenta avances relevantes en el proceso de construcción institucional subregional. La Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) está conformada de diez Estados<sup>4</sup> y el Asia Meridional tiene como plataforma institucional la Asociación para la Cooperación Regional del Sur de Asia (ASACR).

Además, las organizaciones subregionales tienen escenarios de concertación con otros actores asiáticos, como Asean+3, en cuyo marco los miembros de ASEAN interactúan con la China, Japón y la República de Corea. Por otra parte, existen organizaciones cuyos miembros forman parte de distintas subregiones, como lo representa la Organización de Cooperación de Shanghái<sup>5</sup> (Jetschke y Katada, 2016).

El regionalismo en el Asia posee rasgos característicos: 1) un nivel bajo de institucionalización formal (contrario a la Unión Europea); 2) un alto nivel de regionalización que se materializa en las densas redes de producción regional (diferente a América Latina y el Caribe) y 3) la existencia de un entramado denso de tratados bilaterales en materia de comercio y seguridad que contribuye con el multilateralismo de las organizaciones regionales. En efecto, las cadenas regionales de producción constituyen el motor del alto nivel de regionalización que caracteriza el dinamismo económico de Asia. Estas son

4 Brunéi Darussalam, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Viet Nam.

5 Integrada por la China, Federación de Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán.

el resultado de cuantiosos flujos de inversión intrarregionales, la interconexión de redes de negocios de origen chino y modernas redes de infraestructura, tanto de transporte como de comunicación que facilitan la interacción de los actores económicos. Todo esto apalancado, primordialmente, por las estrategias regionales de inversión y producción de la China y Japón (Jetschke y Katada, 2016).

De acuerdo con los objetivos del capítulo, se toma a la ASEAN como referente para las reflexiones sobre los retos del regionalismo en América Latina y el Caribe. Esto se debe a que existen ciertas similitudes en los niveles de desarrollo de los Estados de ambas regiones. Además, la ASEAN expresa los niveles de mayor institucionalización de los espacios subregionales de integración en Asia, con una arquitectura regional estable con mecanismos de decisión colectivos y evidencia el mayor grado de integración regional (Jetschke y Katada, 2016). De igual forma, los miembros de la ASEAN han construido una identidad colectiva regional que no existe en otras subregiones asiáticas, que se fundamenta en la idea compartida de preservar su soberanía (Acharya, 2016).

Por ende, la búsqueda y consolidación de la autonomía ha sido el objetivo más importante en la construcción de espacios regionales en el mundo no-occidental y poscolonial, con el fin de defender la soberanía nacional y resistir en conjunto la intervención de potencias extrarregionales o regionales (Zartman, 1971). De esto que el diseño institucional de la ASEAN evita la transferencia de soberanía, pero sus Estados miembros han asumido voluntariamente mecanismos de cumplimiento, con un alto grado de acatamiento, de los acuerdos que se aprueban (Kahler, 2000).

Los Estados miembros de la ASEAN han emulado la experiencia de las estrategias que Estados desarrollistas (como Japón y la República de Corea) han implementado para su auge económico. Tales Estados se caracterizan por ser liderados por una élite desarrollista, un aparato estatal con autonomía relativa para gestionar los intereses económicos, tanto domésticos como internacionales y una burocracia competente y empoderada en tales asuntos (Leftwich, 2000). Sin embargo, los Estados del Asia Sudoriental, a excepción de Singapur, presentan debilidades en cuanto al proceso de construcción del Estado en comparación con los Estados desarrollistas de Asia del este.

Este argumento se esgrime también como uno de los factores explicativos del relativo alto nivel de institucionalización de la ASEAN, cuyos objetivos se traducen en el desarrollo de más capacidades para crear y controlar sus propias cadenas de producción, para competir con la China y la India por la recepción de inversión extranjera directa (IED) y para reducir en conjunto su vulnerabilidad frente a las cadenas regionales de producción de Asia del este (Ravenhill, 2014). Los miembros de la ASEAN

han podido equilibrar el choque de intereses entre grupos económicos domésticos, como consecuencia de demandas políticas que divergen entre visiones ancladas en el regionalismo abierto o el desarrollista (Nesadurai, 2003). En contraste, América Latina y el Caribe enfrenta, recurrentemente, un dilema entre autonomía y desarrollo. Por un lado, se sostiene que el desarrollo económico liberal conduce inexorablemente a la autonomía política; por otro, se proclama que primero debe alcanzarse la autonomía en el escenario internacional para lograr el desarrollo. No obstante, la experiencia de la ASEAN evidencia que ambos objetivos no constituyen una dicotomía (Mijares y Nolte, 2018).

### **b.Regionalismo en el África**

En lo que concierne al regionalismo africano, una reciente generación de líderes, que han accedido al poder en forma legítima, ha impulsado un nuevo rol para su continente, que se ha denominado el *renacimiento africano* y tomó también forma en el desarrollo de instituciones políticas continentales. El lema distintivo de las dinámicas del regionalismo africano ha sido: *soluciones africanas para problemas africanos*. En 1963, la fundación de la Organización para la Unidad Africana (OUA), de carácter panafricano, tuvo como objetivos políticos la lucha contra el apartheid, la independencia de los pueblos que seguían bajo el yugo colonial y evitar conflictos violentos entre sus miembros, como consecuencia de las fronteras frágiles heredadas del colonialismo.

En este marco institucional se aprobó la Nueva Asociación para el Desarrollo Económico de África (AUDA), en 2001, como marco para el desarrollo del continente. En 2002, la OUA se transformó en la Unión Africana (UA), que cuenta con 55 Estados miembros y en cuyo seno se creó, en 2004, la Arquitectura de Paz y Seguridad, como un pilar en torno a la idea de que la seguridad, la paz y el desarrollo son interdependientes. El regionalismo africano muestra también una arquitectura subregional. Las organizaciones más relevantes son la Comunidad Africana Oriental (CAO)<sup>6</sup>; la Comunidad de los Estados de África Occidental (Cedeao)<sup>7</sup> y la Comunidad de Desarrollo de África Austral (CDAA)<sup>8</sup> (Hartmann, 2016). En lo que concierne al África del sur, Sudáfrica ha ejercido un liderazgo importante en el fomento de la cooperación al desarrollo con los Estados miembros de CDAA (Bruszt y Palestini, 2016).

Son varios los factores que han impulsado el regionalismo en el África. En primer lugar, el rol positivo que han desempeñado las personas funcionarias de la UA, especialmente de la Comisión de la UA

6 Restablecida en 2002 y la integran Burundi, Kenia, República Democrática del Congo, Ruanda, el Sudán del Sur, Tanzania y Uganda.

7 Fundada en 1975 y tiene como miembros a Benín, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bisáu, Liberia, Mali, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo.

8 Fundada en 1980 y la conforman Angola, Botsuana, Comoras, Lesoto, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, República Democrática del Congo, Seychelles, Suazilandia, Sudáfrica, Tanzania y Zimbabwe.

(CUA), en fijar e impulsar la agenda política y el desarrollo de nuevas políticas (Tieku, 2021; Franke, 2009). Segundo, los Estados más poderosos en términos de capacidades materiales e ideacionales (Sudáfrica y Nigeria) han proyectado acciones en la defensa de sus intereses, lo que ha conducido a transformaciones en las dinámicas políticas a niveles continental y regional. Por ejemplo, la creación de AUDA es producto de una alianza entre Argelia, Nigeria, Senegal y Sudáfrica (Adebajo y Landesberg, 2003). Tercero, la fuerza de las ideas y las normas como factores que impulsan el regionalismo.

El renacimiento del África como idea rectora cambió la autopercepción continental y ha producido nuevas dinámicas para la cooperación continental y regional (Vale y Maseko, 1998). De igual forma, las normas sobre la responsabilidad de proteger y seguridad humana han moldeado las agendas y las políticas de las organizaciones regionales (Franke, 2009; Bellamy y Willians, 2011). Su concreción se evidencia en la agencia activa de la UA y Cedeao en Costa de Marfil, Mali y Libia a través de la implementación de la responsabilidad de proteger (Coffie y Tiky, 2021). Finalmente, la influencia de actores externos ha contribuido al desarrollo del regionalismo en el África, lo que ha sido evidente en las negociaciones con la Unión Europea para aprobar los Acuerdos de Asociación Económica que reemplazaron los Acuerdos de Cotonú (Hartmann, 2016).

Desde esta perspectiva, se destaca la capacidad de agencia de la CUA y la manera en que sus funcionarios despliegan sus competencias de actor internacional y regional. Por lo tanto, la CUA tiene atribuciones para fijar agenda, tomar decisiones, crear y hacer cumplir normas, desarrollar políticas y proyectar un liderazgo estratégico. Además, sus funcionarios gozan de un conjunto de facultades que les permiten el cumplimiento de sus funciones y tener cierta independencia frente a los Estados miembros (Tieku, 2021).

La CUA tiene tres atribuciones para hacer cumplir decisiones: implementar las decisiones que han tomado otros órganos de la UA, coordinar y monitorear la implementación de decisiones de otros órganos de la UA y asistir a los Estados miembros en la implementación de los programas y políticas de la UA. De hecho, funcionarios de la CUA presionan pública y, constantemente, a los gobiernos africanos que son renuentes a la implementación de las políticas y decisiones de la UA. De allí que la CUA tiene un alto grado de legitimidad ante los Estados miembros y, sus recomendaciones se aceptan e implementan con frecuencia. Por otra parte, la CUA tiene capacidad de representación internacional y, por lo tanto, el África puede hablar con una sola voz sobre determinados asuntos en escenarios internacionales.

La capacidad de agencia internacional de la CUA se presenta en la forma que ayuda a los Estados africanos en la construcción y defensa de intereses comunes en las negociaciones internacionales. Además, la oficina de la CUA en Ginebra convoca a todas las embajadas africanas para acordar una posición común y estrategias compartidas en las negociaciones multilaterales sobre comercio (Tieku, 2021).

De igual forma, las representaciones internacionales de la CUA sirven de escenarios de concertación para los Estados africanos, con el fin de desarrollar estrategias conjuntas para la implementación de normas y decisiones internacionales. Además, las oficinas de la CUA en Ginebra y Nueva York apoyan eficazmente a los candidatos africanos para ocupar posiciones de alto nivel en las organizaciones internacionales. Es decir, la CUA ejerce un liderazgo intelectual en el desarrollo de posiciones africanas comunes en asuntos de la agenda global y regional. Por lo tanto, ha logrado que el África tenga una sola voz frente a las reformas de las Naciones Unidas y en el seno de los órganos relevantes de la UA. La CUA posee también la atribución de fijar la agenda y la iniciativa para realizar propuestas a otros órganos de la UA. De esta manera, la CUA ha logrado imponer el ritmo y la dirección de las políticas continentales (Tieku, 2021).

La agencia de los actores africanos en la política internacional y regional es multifacética y creciente, lo que le puede brindar un entorno estratégico al continente africano mediante la creación por parte de la UA del Acuerdo sobre la Zona de Libre Comercio Continental Africana. Esta se constituye potencialmente en la mayor área de libre comercio del mundo en términos del número de países participantes (Coffie y Tiky, 2021). En la actualidad, no hay otro continente que se esté esforzando más que el África, tanto en lo formal como lo supranacional, para construir una comunidad económica continental (Hartmann, 2016). No obstante, el comercio intrarregional en el África es poco significativo en comparación con el resto del mundo (Cissokho y otros, 2013).

El tamaño del mercado es pequeño, los costos para los negocios son muy elevados y las infraestructuras de transporte son deficientes, factores que son obstáculos considerables para optimizar los beneficios de la liberalización comercial (Geda y Kebret, 2008). Además, la mayoría de los Estados africanos presentan grandes deficiencias y fragilidad en su construcción institucional y en su desarrollo social y económico. Por lo tanto, es pertinente plantear la siguiente pregunta: ¿puede el regionalismo africano traducir los logros alcanzados en materia de agencia política al avance de la integración económica? (Hartman, 2016; Coffie y Tiky, 2021).



El regionalismo ha sido inspirado en el África, América Latina y el Caribe y el Asia por las ideas del anticolonialismo, la liberación nacional, la protección de la soberanía y el rechazo a las intervenciones y agresiones de grandes potencias. En particular, en América Latina y el Caribe ha sido una expresión de la resistencia en contra de la Doctrina Monroe. De allí que, mientras el desarrollo inicial de la Unión Europea tuvo como propósito domar el nacionalismo, en el mundo en desarrollo los proyectos regionales se inspiraron en fomentarlo y preservar la soberanía. De esta forma, la Unión Europea puede ser una inspiración, pero no servir de modelo para el regionalismo del mundo en desarrollo (Acharya, 2016).

El regionalismo en el mundo en desarrollo ha servido para forjar alianzas de soberanía, cuyo resultado es la emergencia de estructuras regionales para maximizar el poder colectivo de negociación de los Estados miembros. Casos representativos son las UA, la Liga Árabe, Cedeao y la ASEAN. El objetivo fundamental de la creación de la ASEAN, por ejemplo, fue tener una sola voz en asuntos de seguridad en una región que fue dominada por las potencias occidentales y que, en la actualidad, enfrenta el reto de la emergencia de potencias como la China y la India. Además, la ASEAN ha logrado posiciones comunes entre sus miembros sobre el precio de las materias primas en negociaciones con importadores extrarregionales (Acharya, 2016).

No solo existen diferencias entre el regionalismo de la Unión Europea y el mundo en desarrollo, sino que también se pueden identificar rasgos distintos entre los regionalismos del África, América Latina y el Caribe y Asia, que reflejan sus propios contextos y necesidades. En primer lugar, la UA y Cedeao han adoptado las normas de responsabilidad de proteger (con énfasis en la delegación de soberanía) y son más proclives a la intervención humanitaria que Asia. Segundo, MERCOSUR y UNASUR han pretendido fomentar la democracia a través de una cláusula específica, pero las estructuras regionales de Asia no han hecho hincapié en este tipo de normas. Tercero, la ASEAN ha avanzado mucho más en el regionalismo económico que América Latina y el Caribe y el África.

Las ideologías del anticolonialismo y nacionalismo son factores explicativos para comprender las diferencias que se pueden identificar entre los tipos de regionalismo que han surgido en la Unión Europea y el mundo en desarrollo. Mientras la descolonización inspiró las primeras horas del regionalismo más allá del UE-centrismo, el nacionalismo poscolonial continúa siendo la fuerza motriz de las políticas exteriores de los países en desarrollo (Acharya, 2016). Además, mientras los teóricos funcionalistas argumentaban el proceso derrame de la baja<sup>9</sup> hacia la alta<sup>10</sup> política en el regionalismo de la Unión Europea, las experiencias en el mundo en desarrollo evidencian lo contrario (Acharya, 2016).

9 Asuntos socioeconómicos y diplomáticos que no afectan directamente el interés nacional.

10 Asuntos político-militares relacionados con el poder nacional y el mantenimiento de la paz.



## D. Conclusiones y recomendaciones de política

---

Los países de América Latina y el Caribe tienen más territorio que estatalidad, de manera que la construcción del Estado ha significado un gran reto y su fragilidad institucional implica una debilidad estructural para el ejercicio de la soberanía interna. Las consecuencias de esta situación se concretan en un bajo nivel de capacidad estatal que tiene como efecto la escasa presencia o total ausencia institucional en muchas partes del territorio. En cuanto a los procesos de integración, uno de sus efectos es la renuencia de los Estados de América Latina y el Caribe para asumir compromisos sobre la cesión de atribuciones soberanas (que son precarias en el ámbito doméstico). No obstante, los países africanos, a pesar de evidenciar también grandes problemas en el proceso de construcción del Estado, han transferido competencias a la CUA, tanto para la gestión de los asuntos regionales como para la agencia internacional de sus intereses en los escenarios multilaterales. Por lo tanto, el caso africano puede ser un referente en esta materia para superar la crisis del regionalismo y la integración en América Latina y el Caribe.

El presidencialismo en los procesos de integración latinoamericanos ha sido identificado como causa determinante del excesivo intergubernamentalismo que debilita los consensos al interior de las organizaciones regionales, además, priva a sus funcionarios de competencias autónomas. Por consiguiente, los esquemas de integración en América Latina y el Caribe no han logrado ejercer un liderazgo que logre forjar posiciones comunes en asuntos de la agenda global y regional. Contrario a el África, América Latina y el Caribe no ha podido hablar con una sola voz en los escenarios multilaterales y frente a las negociaciones con potencias extrarregionales. Es decir, las organizaciones regionales en América Latina y el Caribe no han desarrollado la capacidad de agencia internacional, no han adquirido atribuciones para fijar agenda, tomar decisiones vinculantes, no pueden crear y hacer cumplir normas ni ejercen un liderazgo estratégico. En suma, las arquitecturas de gobernanza regional en América Latina y el Caribe poseen un nivel muy bajo de compromisos institucionales y un énfasis muy fuerte en la soberanía nacional.

Por lo tanto, es necesario que se despresidencialice la integración regional. Lo anterior implica, por un lado, fortalecer la institucionalidad de las organizaciones regionales, a través de la creación de órganos que tengan independencia frente a los gobiernos de los Estados miembros, posean competencias para fijar e impulsar la agenda regional, estén dotados de mecanismos de seguimiento y control sobre los acuerdos alcanzados y puedan ejercer agencia internacional. Por otro, en el plano doméstico, la gestión de asuntos relativos a las organizaciones regionales debe recaer en funcionarios permanentes de los gobiernos con competencias exclusivas en este ámbito.

Además, la integración debe descentralizarse con el propósito de involucrar actores subnacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Asimismo, América Latina y el Caribe puede aprender de la ASEAN y la UA que el camino de la integración en el mundo al desarrollo es inverso al proceso europeo, es decir, los escenarios de concertación sobre alta política, contrario a visiones sedimentadas en la región contribuyen a generar confianza entre los socios, lo que puede impulsar tanto la autorrealización nacional como la integración económica regional.

El postulado ideológico del autonomismo que ha inspirado, tanto los proyectos regionales de integración como los objetivos autonómicos de las élites nacionales con un fuerte énfasis en la soberanía nacional, condujo a un bloqueo de la búsqueda de la autonomía regional y las demandas de autonomía nacional, lo que favoreció la priorización de los intereses domésticos. Por lo tanto, la afirmación de la autonomía nacional dinamitó los consensos regionales y develó los grupos transnacionales ideológicos, lo que condujo a la polarización política y paralizó el funcionamiento de las organizaciones regionales. Sin embargo, la experiencia de la ASEAN demuestra que un alto grado de regionalización, autonomía y desarrollo no se contraponen, porque sus Estados miembros cumplen con los compromisos que se aprueban en el ámbito regional.

El surgimiento y desarrollo de regionalismo en América Latina y el Caribe ha estado influenciado por el consenso de grupos transnacionales ideológicos, que son favorecidos por la convergencia ideológica de los presidentes de turno en el marco de cada una de las tres olas históricas del desarrollo del regionalismo en América Latina y el Caribe. Por lo tanto, los gobiernos de derecha y de ultraderecha (la marea azul-parda) que remplazaron paulatinamente a los de izquierda en América del Sur (la llamada marea rosa) entre el 2013 y 2018, no constituyen una excepción al patrón ideológico que ha permeado el auge, el desarrollo y la caída del regionalismo latinoamericano.

A partir del 2018 ha comenzado un segundo aire del progresismo en la región con el acceso al poder de gobiernos de distintos matices de izquierda, pero todavía no se puede identificar una nueva coalición transnacional ideológica que promueva la superación de la crisis del regionalismo y la integración desde una perspectiva plural. Es decir, la integración y el regionalismo no pueden impulsarse solo entre gobiernos que convergen ideológicamente. Por lo tanto, se debe buscar un consenso básico y plural en la región entre gobiernos que profesen ideologías distintas, con el fin de superar la fractura ideológica que ha paralizado el regionalismo y la integración en América Latina, lo que permita recuperar los espacios multilaterales de concertación sobre esta materia.

## Bibliografía

- // **Acharya, A. (2016)**, *Regionalism beyond EU-Centrism*, En Börzel T. y Th. Risse (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford, Oxford University Press, pp. 109-130
- // **Adebajo, A. y C. Landsberg (2003)**, *South Africa and Nigeria as Regional Hegemons*. En: Baregau, M. y C. Landsberg (Eds.), *From Cape to Congo: Southern Africa's evolving security challenges*, Boulder, Lynne Rienner.
- // **Altmann, J. (2015)**, *Modelos de desarrollo, alianzas políticas e integración latinoamericana*. Tesis doctoral Universidad Leiden, [en línea] <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/access/item%3A2858586/view>.
- // **Alvarez, M. (2019)**, "El regionalismo postliberal en Sudamérica: ¿En fase de despolitización? Los casos de ALBA, Unasur y Mercosur", *Revista Relaciones Internacionales*, vol. 92, N° 2, pp. 35-52.
- // **Bachelet, M. (2014)**, *Declaración de S.E. la presidenta de la república, Michelle Bachelet, al concluir Novena Cumbre de la Alianza del Pacífico*, [en línea] [http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/archivo-presidencia-de-la-republica/f/4/b/f4b7fa239173d3ca93a8aedff09aa3bbadb5764b8ddbe5ff4494b3ee9b03f49/\\_home\\_aristoteles\\_documentos\\_dis\\_0139.pdf](http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/archivo-presidencia-de-la-republica/f/4/b/f4b7fa239173d3ca93a8aedff09aa3bbadb5764b8ddbe5ff4494b3ee9b03f49/_home_aristoteles_documentos_dis_0139.pdf)
- // **Balsa, J. (2011)**, "Aspectos discursivos de la construcción de hegemonía", *Identidades*, vol. 1, N° 1, pp. 70-90.
- // **Baracaldo, D. y J. Chenou (2019)**, "Regionalism and presidential ideology in the current wave of Latin American Integration", *International Area Studies Review*, vol. 22, N° 1, pp. 41-63.
- // **Bellamy, A. J. y P.D. Willians (2011)**, "The New Politics of Protection? Cote d'Ivoire, Libya, and the Responsibility to Protect", *International Affairs*, vol. 87, N° 4, 825-850.
- // **Bejarano, A. y Bonnet, R. (2010)**, "El fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional". En Orjuela, L. (editor). *El Estado en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, pp. 217-262.
- // **Bertola, L. y J. A. Ocampo (2010)**, *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia*, Madrid, SEGIB.
- // **Bianculli, A. (2021)**. Regionalismo e integración regional en América Latina-El Mercosur: ¿un "nuevo" espacio para la regulación social? Documento de Trabajo, Vol. 42 (2a época), Madrid, Fundación Carolina. pp.1-24 [en línea] [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/01/DT\\_FC\\_42.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/01/DT_FC_42.pdf)
- // **Briceño Ruíz, J. (2020)**, *Estado, mercado y el modelo económico de la integración en América Latina*. En Briceño Ruíz, J. y E. Vieira (Eds.), *Repensar la integración en América Latina: los casos de Mercosur y la Alianza del Pacífico*, Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia, pp. 21-68.
- // **Bruszt, L. y S. Palestini (2016)**, *Regional Development Governance*, En Börzel, T. y Th. Risse (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Oxford, Oxford University Press, pp. 374-404.
- // **Casa Rosada-Presidencia (2020)**, Palabras del Presidente de la Nación, Alberto Fernández, por la Cumbre de Presidentes de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados desde la Residencia Presidencial de Olivos. Recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/47413-palabras-del-presidente-de-la-nacion-alberto-fernandez-por-la-cumbre-de-presidentes-de-los-estados-partes-del-mercosur-y-estados-asociados-desde-la-residencia-presidencial-de-olivos>
- // **Cárdenas, M. (2010)**, *State Capacity in Latin America*. Brookings Institution paper, [en línea] <https://www.jstor.org/stable/25800045>
- // **Cambio Universal - México (Productor) (2021)**, *Presidente de Costa Rica Carlos Alvarado Quesada*
- // **Cartes, H. (2017)**, *Discurso del presidente de la República del Paraguay, Don Horacio Cartes, en la plenaria de la Cumbre de jefes de Estados del Mercosur y Estados Asociados*, [en línea] <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias/discursos-del-presidente-de-la-republica-del-paraguay-don-horacio-cartes-en-la-plenaria-de-la-cumbre-de-jefes-de-estados-del-merc>
- // **Chávez, H. (2006)**, *Chávez afirmó que CAN "se acabó" por culpa de negociaciones TLC*, *Revista Semana*, [en línea] <https://www.semana.com/chavez-afirmo-can-se-acabo-culpa-negociaciones-tlc/32611/>
- // **Checkel, J. (2001)**, "Why Comply? Social Learning and European Identity Change", *International Organization*, vol. 55, N° 3, pp. 553-588.
- // **Checkel, J. (1997)**, *Ideas and International Political Change*, New Haven: Yale University Press.
- // **Cissokho, L. y otros (2013)**, "Why is agricultural trade within ECOWAS so high?" *Journal of African Economies*, vol. 22, N° 1, pp. 22-51.
- // **Coffie, A. y L. Tiky (2021)**, "Exploring Africa's Agency in International Politics", *Africa Spectrum*, vol 56, N° 3, pp. 22-51.
- // **Comunidad Andina. (2008a)**, Rueda de Prensa del Presidente del Ecuador, Rafael Correa, en la Secretaría General Comunidad Andina - Parte1. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=8Lt8UFIun-Q&t=3s>
- // **Comunidad Andina. (2008b)**, Rueda de Prensa del Presidente del Ecuador, Rafael Correa, en la Secretaría General Comunidad Andina - Parte 2. [en línea]. De: [https://www.youtube.com/watch?v=3\\_WWliBK-Hw](https://www.youtube.com/watch?v=3_WWliBK-Hw)
- // **Comunidad Andina. (2008c)**, Rueda de Prensa del Presidente del Ecuador, Rafael Correa, en la Secretaría General Comunidad Andina - Parte 3. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=eYEtCLDVGul>
- // **Creamer, G. (2004)**, "Regionalismo abierto en la Comunidad Andina. ¿Creación o desviación de comercio?" *El Trimestre económico*, N° 281, [en línea] [https://www.researchgate.net/publication/46548399\\_Regionalismo\\_abierto\\_en\\_la\\_Comunidad\\_Andina\\_Creacion\\_o\\_desviacion\\_de\\_comercio](https://www.researchgate.net/publication/46548399_Regionalismo_abierto_en_la_Comunidad_Andina_Creacion_o_desviacion_de_comercio).

## I.Regionalismo e integración en América Latina y el Caribe: Metáforas recurrentes del mito de Sísifo

// **De Malberg, R. C. (1948)**, *Teoría General del Estado*. México D.C., Fondo de Cultura Económica.

// **Diario Panorama - Venezuela (Productor) (2015)**, *Discurso de Maduro en cumbre de Mercosur en Brasilia*, [en línea] [https://www.youtube.com/watch?v=\\_6WGVhZSM2s](https://www.youtube.com/watch?v=_6WGVhZSM2s).

// **Fawcett, L. (2005)**, *Regionalism from an Historical Perspective*, En Farrell M., B. Hettne y L. Van Langenhove (Eds.), *Global politics of regionalism. Theory and practice*. Londres, Pluto Press.

// **Flemes, D. (2012)**, *La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior*. Jost, S. (Ed.), Konrad Adenauer Stiftung, pp. 22-51.

// **Foucault, M. (2007)**, *Seguridad, territorio y población*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

// **Franke, B. (2009)**, *Security Cooperation in Africa: a re-appraisal*. Boulder, Lynne Rienner.

// **Frenkel, A. y D. Azzi (2021)**, "Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur: ¿un paréntesis?", *Nueva Sociedad*, N° 291, pp. 169-181.

// **609-Frente Amplio - Uruguay. (2014)**. (Discurso de José Mujica en la cumbre de UNASUR - Ecuador. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=wSXotQbXSEk>

// **Gallagher, M. y S. Allen (2014)**, "Presidential personality: not just a nuisance", *Foreign Policy Analysis*, N° 10, pp. 1-21.

// **Garzón, J. (2015)**, *Latin American regionalism in a multipolar world*, En EUI Working Papers.

// **Garzón, J. y D. Nolte (2018)**, *(The new minilateralism in regional economic governance. Cross regionalism and the Pacific Alliance*, En Riggiozzi, P. y C. Wylde (eds.), *Handbook of South American governance*, Nueva York, Routledge, pp. 173-190.

// **Geda, A. y H. Kebret, (2008)**, *Regional Trades Agreements as Legal Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press.

// **Germani, G. (1962)**, "Clases populares y democracia representativa en América Latina", *Desarrollo Económico*, vol. 2, N° 2, pp. 23-43.

// **Goldstein, J. y R. Keohane (1993)**, *Ideas & foreign policy. Beliefs, institutions, and political change*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.

// **Gomes, M. y L. Granja (2019)**, "La integración sudamericana en la encrucijada entre la ideología y el pragmatismo", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 28, N° 1, pp. 157-182.

// **González, F. (2010)**, *Un estado en construcción. Una mirada de largo plazo sobre la crisis colombiana*. En Orjuela, L. J. (Ed.), *El Estado en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes, 305-342. \_\_\_(2014), *Poder y Violencia en Colombia*. Bogotá, Odeofi-Cinep.

// **González, G. y otros (2021)**, "Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano", *Nueva Sociedad*, N° 291, pp. 49-65.

// **Gobierno Danilo Medina. (2017)**. Discurso Evo Morales, presidente Bolivia V Cumbre Ceta 2017. [en línea]. República Dominicana. De: <https://www.youtube.com/watch?v=Gl6Pe-bPToU>

// **Goodin, R. y Ch. Tilly (2006)**, *(The Oxford handbook of contextual political analysis*. Oxford, Oxford University Press.

// **Hansen, L. (2006)**, *Security as practice: discourse analysis and the Bosnian war*. Nueva York. Routledge.

// **Hartmann, Ch. (2016)**, *Sub-Saharan Africa*, En Börzel T. y Th. Risse (Eds.), *The Oxford handbook of comparative regionalism*, Oxford, Oxford University Press, pp. 271-294.

// **Held, D. (1997)**, *La democracia y el orden global, del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Madrid, Paidós.

// **Héraud, G. (1968)**, *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne*, Paris, Presses d'Europe.

// **Hermann, M. (2001)**, "How decision units shape foreign policy: A theoretical framework", *International Studies Review*, vol. 3, N° 2, pp. 47-81.

// **Hernández, G. (20 de abril de 2006)**. *Hugo Chávez retira a Venezuela de la Comunidad Andina*, El País [en línea] [https://elpais.com/diario/2006/04/21/internacional/1145570417\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2006/04/21/internacional/1145570417_850215.html)

// **Hofmeister, W., F. Rojas y L. Solís (2007)**, *Brasil: las visiones de sus vecinos y más allá. La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos*, Tomo II: África, Asia y Europa, FLACSO y Konrad Adenauer Stiftung, Rio de Janeiro, pp. 7-13

// **Humala, O. (2014)**, *Declaraciones de los presidentes de la Alianza del Pacífico*, [en línea] <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaraciones-los-presidentes-la-alianza-del-pacifico>.

// **Hunt, M. (1990)**, "Ideology", *The Journal of American History*, vol. 77, N° 1, pp. 108-115.

// **Jetschke, A. y S. A. Katada (2016)**, *ASIA*, En T. Börzel y Th. Risse (Eds.), *The Oxford handbook of comparative regionalism*, Oxford, Oxford University Press, pp. 7-13.

// **José Carlos Morales (Productor) (2021)**, *Intervención del presidente de Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza en la VI cumbre de la CELAC*, [en línea] <https://www.youtube.com/watch?v=vdVsf3P6VrU>.

## I.Regionalismo e integración en América Latina y el Caribe: Metáforas recurrentes del mito de Sísifo

// Kahler, M. (2000), "Legalization as Strategy: the Asia-Pacific case", *International Organization*, vol. 54, N° 3, pp. 7-13.

// Kaplan, M. (1996), "El Estado latinoamericano", México D.C., Universidad Nacional Autónoma de México.

// Kitchen, N. (2010), "Systemic pressures and domestic ideas: a neoclassical realist model of grand strategy formation", *Review of International Studies*, vol. 36, N° 1, pp. 117-143.

// Klotz, A. y C. Lynch (2007), *Strategies for research in constructivist international relations*, Nueva York, M.E. Sharpe, Inc.

// Koenig-Archibugi, M. (2004), "International governance as new raison d'État? The case of the EU common foreign and security policy", *European Journal of International Relations*, vol. 10, ° 2, pp. 147-188.

// König, H. J. (1998), *Los movimientos de independencia hispanoamericanos: actores y programas*. En D. Janik (Coord.), *La literatura en la formación de los Estados hispanoamericanos (1800-1860)*, Frankfurt, Vervuert, pp. 9-33.

\_\_\_ (2005), "Discurso de identidad, Estado-nación y ciudadanía en América Latina: viejos problemas-nuevos enfoques y dimensiones", *Historia y Sociedad*, N° 11, pp. 9-31.

// Kuczynski, P. P. (2018), *Discurso del presidente Kuczynski (Perú) durante el III encuentro de integración iberoamericana y Alianza del Pacífico*, [en línea] <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/noticias/7805-discurso-del-presidente-kuczynski-durante-el-iii-encuentro-de-integracion-iberoamericana-y-alianza-del-pacifico>.

// Kurtenbach, S. (2011), "State-Building, War and Violence: evidence from Latin America", Working Papers, N° 181, Hamburg, GIGA.

// Larrain, J. (2008), *El concepto de ideología, volumen 2: el marxismo posterior a Marx: Gramsci y Altusser*, Santiago, LOM Ediciones.

// La Vanguardia. (2014). Evo Morales destaca a Unasur frente a la OEA y la Cumbre. Recuperado de: <https://www.lavanguardia.com/politica/0141207/54421173148/evo-morales-destaca-a-unasur-frente-a-la-oea-y-la-cumbre-iberoamericana.html>

// Leftwich, A. (2000), *On the primacy of politics in development*. Cambridge, Polity Press.

// Legro, J. (2005), *Rethinking the world: great power strategies and international order*. Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.

// López Obrador, A. M. (2021)-México (Productor), *VI Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), desde Palacio Nacional*. [en línea] <https://www.youtube.com/watch?v=n6YnR6baFeo&t=331s>.

// Malamud, A. (2010), "La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico", *Relaciones Internacionales*, N° 15, GERI-UAM, pp. 113-138.

// Mariano, K., R. Nitch y B. Luciano (2021), "Liquid Regionalism: a typology for regionalism in the Americas", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 64, N° 2, pp. 113-138.

// Merke, F. y otros (2021), "Reimagining regional governance in Latin America", *Carnegie Endowment for International Peace, Working Paper*.

// Mijares, V. y D. Nolte (2018), "Regionalismo posthegemónico en crisis", *Foreign Affairs América Latina*, vol. 18, N° 3, pp. 104-114.

// Ministerio de la presidencia de Bolivia. (2019). Morales: asumimos con mucho compromiso la presidencia pro tempore de la Comunidad Andina. Recuperado de: <https://presidencia.gob.bo/index.php/prensa/noticias/562-morales-asumimos-con-mucho-compromiso-la-presidencia-pro-tempore-de-la-comunidad-andina>

// Moreno, L. (2020), TeLoCuentoNewsVenezuela- Venezuela. (Moreno, L.) (Productor), *Reunión del Consejo Presidencial Andino*. [en línea]. De: [https://www.youtube.com/watch?v=iq6q\\_tZawDc&t=173s](https://www.youtube.com/watch?v=iq6q_tZawDc&t=173s)

// Nabers, D. (2015), *A poststructuralist discourse theory of global politics*, Londres, Palgrave Macmillan.

// Nesadurai, H. (2003), *Globalisation, domestic politics and regionalism: The ASEAN*. Londres y Nueva York, Routledge.

// Nohlen, D. y Fernández, M. (1998). El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas. En Nohlen, D. y Fernández, M. (editores). *El presidencialismo renovado*. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 111-125.

// Nolte, D. (2016), "Die Pazifikallianz: Nation Branding durch Regionalorganisationen", *GIGA Focus Lateinamerika*, N° 4.

// Oddone, J. (1986), *Regionalismo y nacionalismo*. En Zea, L. (Ed.), *América Latina en sus ideas*, México D.C., Siglo XXI Editores, pp. 201-238.

// Ominami, P. (2021), "Prosur: ¿Integración o revancha ideológica?" *Nueva Sociedad*, N° 291, pp. 157-168.

// Owen, J. (2001), "Transnational liberalism and U.S. primacy", *International Security*, N° 26, pp. 117-152.

// Pastrana, E. (2013), "Why regionalism has failed in Latin America: lack of stateness as an important factor for failure of sovereignty transfer in integration projects" *Contexto Internacional*, vol. 35, N° 2, pp. 443-469.



## I.Regionalismo e integración en América Latina y el Caribe: Metáforas recurrentes del mito de Sísifo

// Pastrana, E. (2014), *Débil estatalidad y transferencia de soberanía: su impacto en los procesos de integración latinoamericanos*, En Tremolada, E. (Ed.), *Los procesos de integración como factor de paz*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 15-45.

// Pastrana, E. y R. Castro (2015), "The long road to state-building in Latin America and its impact on regionalization processes", *Papel Político*, vol. 20, N° 1, pp. 523-526.  
\_\_\_ (2019), *La ideología sedimentada de la Alianza del Pacífico*. En Tremolada, E. (Ed.), *Gobernanza, cooperación internacional y valores democráticos comunes*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 387-429.

// Pastrana, E. y D. Vera (2012), *La estrategia populista en la política exterior: las relaciones colombo-venezolanas en la era Uribe-Chavez*. En Márquez M., E. Pastrana y G. Hoyos (Eds.), *El eterno retorno del populismo en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, Editorial Javeriana y Clacso, pp. 307-350  
\_\_\_ (2021), *Ideología y política exterior*. En Pastrana, E. S. y Reith (2021), *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros dos años*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung y CRIES, pp. 23-78.

// Pastrana, E., A.M. Villota y M. Burgos (2021), *El discurso y la acción exterior en el gobierno de Iván Duque: ¿La ideologización de la política exterior colombiana?* En Pastrana, E. y Reith, S. (2021), *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros dos años*, Konrad Adenauer Stiftung y CRIES, pp. 111-173.

// Payne, A. y N. Phillips (2012), *Desarrollo*, Madrid, Alianza Editorial.

// Phillips, N. y G. Prieto (2011), *The demise of new regionalism. Reframing the study of contemporary regional integration in Latin America*. En Warleigh-Lack A., N. Robinson y B. Rosamond (Eds.), *New Regionalism and the European Union. Dialogues, comparisons and new research directions*, Nueva York, Routledge, pp. 116-134

// Presidencia de la República. (2019). Presidente Duque resalta a Prosur como una herramienta que tendrán los países suramericanos para la integración económica y la defensa de la democracia. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190321-Presidente-Duque-resalta-a-Prosur-como-una-herramienta-que-tendran-los-paises-suramericanos-para-la-integracion.aspx>

// Presidencia de la República – Colombia. (2020). XX Reunión del Consejo Presidencial Andino. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=sz0iqp6329c&t=1518s>

// Presidencia de la República. (2020c) – Colombia. Presidente Iván Duque en la conmemoración de los 50 años de la CAN. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=TVGqz7vQFQo>.

// Presidencia de la República. Bogotá. (2021b). Presidente Iván Duque en la instalación de la V Cumbre Extraordinaria de Presidentes de Prosur. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=399RYBOTY3c>.

// Presidencia Enrique Peña Nieto- México. (2016). IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC: Sesión Plenaria-Debate General. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=466hIXD3BwY>.

// Ravenhill, J. (2014), *Production Networks in Asia*, En Pekkanen, S. M., J. Ravenhill y R. Foot (Eds.), *The Oxford handbook of international relations of the Asia-Pacific*. Oxford, Oxford University Press, pp. 348-368.

// Rojas, H. (2011), "La crisis de la Comunidad Andina", *Boletín del Instituto de Estudios Constitucionales*, N° 28, [en línea] <https://revistas.usergoarboleda.edu.co/index.php/BIEC/article/view/1346>.

// Rompeviento-TV-México (2021), *Discurso del presidente Mario Abdo Benítez / Paraguay - VI Cumbre CELAC*, [en línea] <https://www.youtube.com/watch?v=qyM7Su0FvY&t=4s>.

\_\_\_ (2021), *Discurso del presidente José Pedro Castillo / Perú - VI Cumbre CELAC*, [en línea] <https://www.youtube.com/watch?v=FvFu6thh2zE&t=61s>.

\_\_\_ (2021), *Discurso del presidente Nicolás Maduro/ Venezuela - VI Cumbre CELAC*, [en línea] <https://www.youtube.com/watch?v=ffz8sSvSYc&t=32s>.

// Rosenau, J. (1994), *Preteorías y teorías sobre política exterior*. En, J. Vásquez (Comp.), *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*, México D.C., Editorial Limusa, pp. 206-219.

// Sanahuja, J. A. (2010), *La construcción de una región: América del Sur y el regionalismo posliberal*. En Cienfuegos, M. y J.A. Sanahuja (Eds.), *Una región en construcción, UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, Cidob, pp. 19-71.

\_\_\_ (2012), *Regionalismo postliberal y el multilateralismo en Sudamérica: el caso de Unasur*, En Serbin A., L. Martínez y H. Ramanzini (Coords.), *El regionalismo postliberal en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, Anuario de integración regional de América Latina y el Gran Caribe, Buenos Aires, CRIES, pp. 19-71

\_\_\_ (2016), "Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis", *Pensamiento Propio*, N°. 44, pp. 29-75.

\_\_\_ (2019), "La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal conservador y contestación normativa", *Anuario Ceipaz*, Madrid, Ceipaz, pp. 107-126.

// Saylor, R. (2014), *State Building in Boom Times. Commodities and Coalitions in Latin America and Africa*, Oxford, Oxford University Press.

// Schenoni, L. y A. Malamud (2021), "Sobre la creciente irrelevancia de América Latina", *Nueva Sociedad*, N° 291, pp. 66-79.

// Schonberg, K. (2009), *Constructing 21st century, U.S. policy, identity, ideology, and America's world role in a new era*, Londres, Palgrave MacMillan.

## I.Regionalismo e integración en América Latina y el Caribe: Metáforas recurrentes del mito de Sísifo

// **Serbin, A. (2011)**, *Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos*. En Aravena F. (Ed.), *América Latina y el Caribe. Multilateralismo vs. soberanía: la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, Buenos Aires, Flacso, pp. 49-98.

// **The global economy (2002)**, *Fragile state index*, [en línea] <https://www.theglobaleconomy.com/download-data.php>.

// **Thies, C. (2005)**, "War, Rivalry, and State Building in Latin America", *American Journal of Political Science*, vol. 49, N° 3, pp. 451-465.

// **Tieku, T. K. (2021)**, "Punching above weight: how African union commission exercises agency in politics", *Africa Spectrum*, vol. 56, N° 3, pp. 451-465.

// **Tovias, A. (2008)**, "The Brave New World of Cross-Regionalism", Working paper, N° 3, Paris, CEPIL.

// **TV-Perú-Noticias. (2019)**. Presidente Vizcarra destaca los beneficios tangibles logrados por la Comunidad Andina. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=vstn95Uyk0o>

// **Telesurtv.net. (2014)**. Brasil defiende integración regional del Mercosur. Recuperado de: <https://www.telesurtv.net/news/Brasil-defiende-integracion-regional-del-Mercosur-20140729-0058.html>

// **Télam-digital - Argentina. (2014)**. Cristina Fernández de Kirchner - UNASUR - Discurso Completo. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=wSXotQbXSEk>

// **Uruguay Presidencia. (2018)**. Vázquez en la Cumbre del Mercosur: La integración cobra sentido si toma al ser humano como su objetivo. Recuperado de: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/vazquez-cumbre-del-mercosur-integracion-cobra-sentido-toma-humano-su-objetivo>

// **Vale, P. y S. Maseko (1998)**, "South Africa and the African Renaissance", *International Affairs*, vol. 74, N° 2, pp. 271-287.

// **Van der Dys, Chr. (2014)**. (Productor), *Discurso completo del Presidente ecuatoriano Rafael Correa al inaugurar la sede de UNASUR 05/12/14*. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=a6bkOOaqsFA>

// **Van Klaveren, A. (2018)**, "Regionalism in Latin America: Navigating in the Fog", Working Paper Series N° 25, SECO/WTI Academic Cooperation Project.

// **Vázquez, T. (2018)**, *Vázquez en la Cumbre del Mercosur: La integración cobra sentido si toma al ser humano como su objetivo*, [en línea] <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/vazquez-cumbre-del-mercosur-integracion-cobra-sentido-toma-humano-su-objetivo>.

// **Veliz, C. (1984)**, *La tradición centralista en América Latina*. Barcelona, Ariel.

\_\_\_ (2011), "La tradición centralista en América Latina", *Estudios Internacionales*, N° 50, pp. 151-162.

// **Velosa, E. (2012)**, *Las ideas en las relaciones Colombia-Brasil. Institucionalismo y constructivismo*. En Pastrana, E., S. Jost y D. Fletes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de América del Sur?*, Bogotá, Editorial Javeriana, pp. 51-71

// **Vizcarra, M. (2018)**, *Mensaje del presidente de la República, Martín Vizcarra, a los medios de prensa al término de la XIII Cumbre de la Alianza del Pacífico*, [en línea] <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/17156-mensaje-del-presidente-de-la-republica-martin-vizcarra-a-los-medios-de-prensa-al-termino-de-la-xiii-cumbre-de-la-alianza-del-pacifico>

// **Von Barloewen, C. (1995)**, *América Latina: cultura y modernidad*, Barcelona, Galaxia Gutenberg-Círculo de lectores.

// **Weber, M. (1979)**, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Ediciones Península.

\_\_\_ (2002), *Economía y Sociedad*, México D.C., Fondo de Cultura Económica.

// **Zartman, I. W. (1971)**, Africa as a subordinate State-system in international relations. En Falk, R.A. y Mendlovitz (Eds.), *Regional Politics and World Order*, San Francisco, CA, WH. Freeman, pp- 384-398.

### Anexo de los discursos analizados

#### AP:

// **Alianza del Pacífico. (2011)**. Declaración Presidencial de la Alianza del Pacífico, en [http://www.sice.oas.org/whatsnew/pending/Pacific\\_Alliance\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/whatsnew/pending/Pacific_Alliance_s.pdf)

// **Alianza del Pacífico. (2012)**. Declaración Presidencial de la Alianza del Pacífico, en [http://www.sice.oas.org/tpd/Pacific\\_Alliance/Presidential\\_Declarations/iv\\_Summit\\_Parana\\_Declaracion\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/tpd/Pacific_Alliance/Presidential_Declarations/iv_Summit_Parana_Declaracion_s.pdf)

// **Alianza del Pacífico. (2014)**. Declaración de los presidentes de la Alianza del Pacífico en materia de cambio climático en la cop 20, en <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/alianza-del-pacifico-presento-declaracion-materia-cambio-climatico-la-conferencia-las>

// **Alianza del Pacífico. (2017)**. Declaración de Cali, en <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaracion-cali-xii-cumbre-alianza-pacifico>

// **Alianza del Pacífico. (2018)**. Declaración Presidencial de la Alianza del Pacífico, en <http://es.presidencia.gov.co/discursos/180306-Declaracion-Presidencial-de-la-Alianza-del-Pacifico>

// **Bachelet, M. (2014)**. Declaración de S.E. la presidenta de la república, Michelle Bachelet, al concluir ix Cumbre de la Alianza del Pacífico, en [http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/archivo-presidencia-de-la-republica/f/4/b/f4b7fa-239173d3ca93a8aedffb09aa3bbadb5764b8ddbe5ff4494b3ee-9b03f49/\\_home\\_aristoteles\\_documentos\\_dis\\_0139.pdf](http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/archivo-presidencia-de-la-republica/f/4/b/f4b7fa-239173d3ca93a8aedffb09aa3bbadb5764b8ddbe5ff4494b3ee-9b03f49/_home_aristoteles_documentos_dis_0139.pdf)

## I.Regionalismo e integración en América Latina y el Caribe: Metáforas recurrentes del mito de Sísifo

// **Bachelet, M. (2014)**. Discurso de S.E. la presidenta de la república, Michelle Bachelet, en declaración de la Alianza del Pacífico sobre cambio climático en el contexto de la Cumbre COP20, en [http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/archivo-presidencia-de-la-republica/8/7/4/8742e388762af8468f0e-20f34a02df0dd5e0e8c279898f68892527ea78ac2593/\\_home\\_aristoteles\\_documentos\\_dis\\_0380.pdf](http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/archivo-presidencia-de-la-republica/8/7/4/8742e388762af8468f0e-20f34a02df0dd5e0e8c279898f68892527ea78ac2593/_home_aristoteles_documentos_dis_0380.pdf)

// **Bachelet, M. (2014)**. Discurso de S.E. la presidenta de la república, Michelle Bachelet, al inaugurar seminario "Diálogo sobre integración regional: Alianza del Pacífico y Mercosur", en [http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/archivo-presidencia-de-la-republica/6/6/b/66b5e5383881b2187c-106b989fa32d4fe-ed0dac9e59689a27f7780d1201b4b07/\\_home\\_aristoteles\\_documentos\\_dis\\_0350.pdf](http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/archivo-presidencia-de-la-republica/6/6/b/66b5e5383881b2187c-106b989fa32d4fe-ed0dac9e59689a27f7780d1201b4b07/_home_aristoteles_documentos_dis_0350.pdf)

// **Bachelet, M. (2014)**. Discurso de S.E. la presidenta de la república, Michelle Bachelet, en inauguración de ix Cumbre de la Alianza del Pacífico, en [http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/archivo-presidencia-de-la-republica/6/0/9/6090914cbc371b8a73faaaa41386b96443354064dad04f0f-886329db593a29a6/\\_home\\_aristoteles\\_documentos\\_dis\\_0138.pdf](http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/archivo-presidencia-de-la-republica/6/0/9/6090914cbc371b8a73faaaa41386b96443354064dad04f0f-886329db593a29a6/_home_aristoteles_documentos_dis_0138.pdf)

// **Bachelet, M. (2015)**. Declaración de S.E. la presidenta de la república, Michelle Bachelet, al finalizar x Cumbre de la Alianza del Pacífico Paracas, en [http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/archivo-presidencia-de-la-republica/c/d/1/cd18c467b85295b50fcbdc19d31d750e456e70349c07a1e8c6b4b-087395f147/\\_home\\_aristoteles\\_documentos\\_dis\\_0638.pdf](http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/archivo-presidencia-de-la-republica/c/d/1/cd18c467b85295b50fcbdc19d31d750e456e70349c07a1e8c6b4b-087395f147/_home_aristoteles_documentos_dis_0638.pdf)

// **Bachelet, M. (2015)**. Discurso de S.E. la presidenta de la república, Michelle Bachelet, en inauguración de la x Cumbre Alianza del Pacífico (Perú), en [http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/archivo-presidencia-de-la-republica/c/d/1/cd18c467b85295b50fcbdc19d31d750e456e-70349c07a1e8c6b4b087395f147/\\_home\\_aristoteles\\_documentos\\_dis\\_0638.pdf](http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/archivo-presidencia-de-la-republica/c/d/1/cd18c467b85295b50fcbdc19d31d750e456e-70349c07a1e8c6b4b087395f147/_home_aristoteles_documentos_dis_0638.pdf)

// **Bachelet, M. (2015)**. Intervención de S.E. la presidenta de la república, Michelle Bachelet, en Panel de jefes de Estado de Cumbre Empresarial de la Alianza del Pacífico, en [http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/archivo-presidencia-de-la-republica/c/b/b/cbb43ec650c7903cfc15984ac560a-5cb20e50352d8efca705ca4038d566716f0/\\_home\\_aristoteles\\_documentos\\_dis\\_0636.pdf](http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/archivo-presidencia-de-la-republica/c/b/b/cbb43ec650c7903cfc15984ac560a-5cb20e50352d8efca705ca4038d566716f0/_home_aristoteles_documentos_dis_0636.pdf)

// **Humala, O. (2014)**. Declaraciones de los presidentes de la Alianza del Pacífico, en <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaraciones-los-presidentes-la-alianza-del-pacifico>

// **Kuczynski, P. P. (2018)**. Discurso del presidente Kuczynski (Perú) durante el iii Encuentro de Integración Iberoamericana y Alianza del Pacífico, en <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/noticias/7805-discurso-del-presidente-kuczynski-durante-el-iii-encuentro-de-integracion-iberoamericana-y-alianza-del-pacifico>

// **Peña, E. (2014)**. Declaraciones de los presidentes de la Alianza del Pacífico, en <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaraciones-los-presidentes-la-alianza-del-pacifico>

// **Peña, E. (2016)**. Mensaje a medios de comunicación que ofreció el presidente Enrique Peña Nieto, en el marco de la xi Cumbre de la Alianza del Pacífico, en <https://www.gob.mx/epn/prensa/mensaje-a-medios-de-comunicacion-que-ofrecio-el-presidente-enrique-pena-nieto-en-el-marco-de-la-xi-cumbre-de-la-alianza-del-pacifico>

// **Peña, E. (2017)**. Mensaje a medios de comunicación del presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, en el marco de la xii Cumbre de la Alianza del Pacífico, en <https://www.gob.mx/epn/prensa/mensaje-a-medios-de-comunicacion-del-presidente-licenciado-enrique-pena-nieto-en-el-marco-de-la-xii-cumbre-de-la-alianza-del-pacifico?idiom=es>

// **Peña, E. (2017)**. Participaciones del presidente, Enrique Peña Nieto, Clausura del Encuentro Empresarial: "Diálogo sobre oportunidades y retos de la AP", en <https://www.gob.mx/epn/prensa/participaciones-del-presidente-enrique-pena-nieto-clausura-del-encuentro-empresarial-dialogo-sobre-oportunidades-y-retos-de-la-ap?idiom=es>

// **Peña, E. (2018)**. 1.ª Intervención presidente epn, Clausura V Encuentro Empresarial: Alianza Pacífico: Mecanismo de Integración Comercial y su Relevancia en LA, en <https://www.gob.mx/epn/prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-166774>

// **Peña, E. (2018)**. Conclusión a cargo del presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Presidente Pro-Témpore de la Alianza del Pacífico, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la Inauguración de la xiii Cumbre de la Alianza del Pacífico, en <https://www.gob.mx/epn/prensa/conclusion-a-cargo-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-y-presidente-pro-tempore-de-la-alianza-del-pacifico-licenciado>

// **Peña, E. (2018)**. Palabras del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, Inauguración de la xiii Cumbre de la Alianza del Pacífico, en <https://www.gob.mx/epn/prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-enrique-pena-nieto-inauguracion-de-la-xiii-cumbre-de-la-alianza-del-pacifico>

// **Peña, E. (2018)**. Mensaje a medios de comunicación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Presidente Pro-Témpore de la Alianza del Pacífico, licenciado, en <https://www.gob.mx/epn/prensa/mensaje-a-medios-comunicacion-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-y-presidente-pro-tempore-de-la-alianza-del-pacifico-licenciado>

// **Peña, E. (2018)**. Palabras del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, Inauguración de la xiii Cumbre de la Alianza del Pacífico, en <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-enrique-pena-nieto-inauguracion-de-la-xiii-cumbre-de-la-alianza-del-pacifico?idiom=es>

// **Peña, E. (2018)**. 2a. Intervención presidente epn, Clausura V Encuentro Empresarial: Alianza del Pacífico: Mecanismo de Integración Comercial y Relevancia en LA, en <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/diversas-166773>



## I.Regionalismo e integración en América Latina y el Caribe: Metáforas recurrentes del mito de Sísifo

// **Peña, E. (2018).** Segunda participación del Presidente Enrique Peña Nieto, en la Sesión Empresarial: Visión del Futuro. Presidentes de la Alianza del Pacífico, en <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/segunda-participacion-del-presidente-enrique-pena-nieto-en-la-sesion-empresarial-vision-del-futuro-presidentes-de-la-alianza-del-pacifico?idiom=es-MX>

// **Piñera, S. (2014).** Declaraciones de los presidentes de la Alianza del Pacífico, en <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaraciones-los-presidentes-la-alianza-del-pacifico>

// **Piñera, S. (2018).** Presidente participa en Foro sobre Alianza del Pacífico, en <https://prensa.presidencia.cl/fotonoticia.aspx?id=82733>

// **Piñera, S. (2018).** Piñera participa del Panel de Clausura de la iii Cumbre Empresarial de las Américas, en <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=73235>

// **Piñera, S. (2018).** Presidente asiste a recepción de la Asociación Empresarial para América Latina, en <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=84355>

// **Piñera, S. (2018).** El presidente de la república, Sebastián Piñera, participa en la ceremonia de Firma de la Declaración y Mensaje a los Medios de los Jefes de Estado en la Cumbre de la Alianza del Pacífico, en [https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=79087piñera, S. \(2018\). Presidente Piñera asiste a cumbre de la Alianza del Pacífico en México, en https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=78903](https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=79087piñera,S.(2018).PresidentePiñeraasisteacumbrede-la-AlianzadelPacíficoenMéxico,https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=78903)

// **Santos, J. M. (2014).** Declaraciones de los presidentes de la Alianza del Pacífico, en <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaraciones-los-presidentes-la-alianza-del-pacifico>

// **Santos, J. M. (2016).** Declaración del presidente Juan Manuel Santos al término de la xi Cumbre de la Alianza del Pacífico, en <http://es.presidencia.gov.co/sitios/busqueda/discursos/160701-Declaracion-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-al-termino-de-la-xi-Cumbre-de-la-Alianza-del-Pacifico/Discursos>

// **Santos, J. M. (2016).** Palabras del presidente Juan Manuel Santos durante la inauguración de la xi Cumbre de la Alianza del Pacífico, en <http://es.presidencia.gov.co/discursos/160701-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-durante-la-inauguracion-de-la-xi-Cumbre-de-la-Alianza-del-Pacifico>

// **Santos, J. M. (2017).** Declaración del presidente Juan Manuel Santos en la clausura de la xii Cumbre de la Alianza del Pacífico, en <http://es.presidencia.gov.co/sitios/busqueda/discursos/170630-Declaracion-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-la-clausura-de-la-xii-Cumbre-de-la-Alianza-del-Pacifico/Discursos>

// **Santos, J. M. (2017).** Palabras del presidente Juan Manuel Santos al instalar la xii Cumbre de la Alianza del Pacífico, en <http://es.presidencia.gov.co/discursos/170630-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-al-instalar-la-xii-Cumbre-de-la-Alianza-del-Pacifico>

// **Santos, J. M. (2018).** Declaración del presidente Juan Manuel Santos (Colombia) al concluir la xiii Cumbre de la Alianza del Pacífico Puerto Vallarta, México, en <http://es.presidencia.gov.co/discursos/180724-Declaracion-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-al-concluir-la-xiii-Cumbre-de-la-Alianza-del-Pacifico>

// **Santos, J. M. (2018).** Declaración del presidente Juan Manuel Santos tras la reunión de presidentes de la Alianza del Pacífico con el primer ministro de Canadá, en <http://es.presidencia.gov.co/discursos/180414-Declaracion-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-tras-la-reunion-de-presidentes-de-la-Alianza-del-Pacifico-con-el-Primer-Ministro-de-Canada>

// **Santos, J. M. (2018).** Palabras del presidente Juan Manuel Santos al clausurar el Foro 'Alianza del Pacífico: un Desafío Empresarial' en <http://es.presidencia.gov.co/sitios/busqueda/discursos/180626-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-al-clausurar-el-Foro-Alianza-del-Pacifico-un-Desafio-Empresarial/Discursos>

// **Vizcarra, M. (2018).** Mensaje del presidente de la República, Martín Vizcarra, a los medios de prensa al término de la xiii Cumbre de la Alianza del Pacífico, en <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/17156-mensaje-del-presidente-de-la-republica-martin-vizcarra-a-los-medios-de-prensa-al-termino-de-la-xiii-cumbre-de-la-alianza-del-pacifico>

### Comunidad Andina de Naciones:

// **Comunidad Andina. (2021).** Discurso del Presidente de Colombia, Iván Duque en la V Reunión del Sistema Andino de Integración. [en línea]. De: [https://www.youtube.com/watch?v=\\_6WGVhZSM2s](https://www.youtube.com/watch?v=_6WGVhZSM2s)

// **Comunidad Andina. (2008).** Rueda de Prensa del Presidente del Ecuador, Rafael Correa, en la Secretaría General Comunidad Andina - Parte 1. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=3US2Djw3GgE>

// **Comunidad Andina. (2008).** Rueda de Prensa del Presidente del Ecuador, Rafael Correa, en la Secretaría General Comunidad Andina - Parte 2. [en línea]. De: [https://www.youtube.com/watch?v=3\\_WWliBK-Hw](https://www.youtube.com/watch?v=3_WWliBK-Hw)

// **Comunidad Andina. (2008).** Rueda de Prensa del Presidente del Ecuador, Rafael Correa, en la Secretaría General Comunidad Andina - Parte 3.[en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=eYEtcLDVGul>

// **Revista Semana. (2006).** Chávez afirmó que CAN "se acabó" por culpa de negociaciones TLC. Recuperado de: <https://www.semana.com/chavez-afirmo-can-se-acabo-culpa-negociaciones-tlc/32611/>

// **Comunidad Andina de Naciones (CAN).** Reunión Extraordinaria del Consejo Andino. Declaración de Bogotá. (2011). Recuperado de: [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/news/field\\_attached\\_news/declaracion\\_de\\_bogota\\_adoptada\\_por\\_el\\_consejo\\_presidencial\\_andino\\_-\\_bogota\\_noviembre\\_8\\_de\\_2011.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/news/field_attached_news/declaracion_de_bogota_adoptada_por_el_consejo_presidencial_andino_-_bogota_noviembre_8_de_2011.pdf)

**Hernández, G. (2006).** Hugo Chávez retira a Venezuela de la Comunidad Andina. El País. Recuperado de: [https://elpais.com/diario/2006/04/21/internacional/1145570417\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2006/04/21/internacional/1145570417_850215.html)

**// Ministerio de la Presidencia-Bolivia. (2019).** Morales: asumimos con mucho compromiso la presidencia pro t empore de la Comunidad Andina. Recuperado de: <https://presidencia.gob.bo/index.php/prensa/noticias/562-morales-asumimos-con-mucho-compromiso-la-presidencia-pro-tempore-de-la-comunidad-andina>

**// Presidencia de la Republica – Colombia. (2020).** Presidente Iv an Duque en la conmemoración de los 50 años de la CAN. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=TVGqz7vQFQo>

**// Presidencia de la Republica – Colombia (2021).** Palabras del Presidente de Ecuador, Guillermo Lasso, en el XXI Consejo Presidencial Andino. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=tMR90ZpCq5o>

**// Presidencia de la Republica – Colombia. (2011).** Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial de la Comunidad Andina. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=3US2Djw3GgE>

**// Presidencia de la Republica- Ecuador. (2021).** Ecuador asume la Presidencia Pro Tempore de la Comunidad Andina. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=a8RqOxOY2Z-M&t=3559s>

**// Solidaria Tv Bolivia - Bolivia. (2020).** Bolivia entrega presidencia protempore de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) a Colombia. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=63Dsrexmzmc>

**// Ministerio de Relaciones Exteriores-Colombia. (2011).** De esta reunión la CAN sale fortalecida: Presidente Santos. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/node/1712>

**// TV-Perú-Noticias – Perú. (2019).** Presidente Vizcarra destaca los beneficios tangibles logrados por la Comunidad Andina. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=vstn95Uyk0o>

### **Mercado Común del Sur:**

**// Agència Brasi. (2020).** Bolsonaro: Mercosur contribuirá a la recuperación postpandemia. Recuperado de: <https://agencia-brasil.abc.com.br/es/politica/noticia/2020-07/bolsonaro-merc-sur-contribuira-la-recuperacion-postpandemia>

**// Agencia EFE. (2020).** Abdo pide un Mercosur que sea constructor "de puentes de unión y no murallas". Recuperado de: <https://www.efe.com/efe/america/economia/abdo-pide-un-merc-sur-que-sea-constructor-de-puentes-union-y-no-murallas/20000011-4421002>

**// América-economía. (2015).** Dilma Rousseff: el Mercosur est  listo para presentar propuesta comercial a Unión Europea. Recuperado de: <https://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/dilma-rousseff-el-merc-sur-esta-listo-para-presentar-propuesta-comercial->

**// Casa Rosada- Presidencia. (2020).** Palabras del Presidente de la Nación, Alberto Fernández, por la Cumbre de Presidentes de los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados, desde la Residencia Presidencial de Olivos. Recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/47413-palabras-del-presidente-de-la-nacion-alberto-fernandez-por-la-cumbre-de-presidentes-de-los-estados-partes-del-merc-sur-y-estados-asociados-desde-la-residencia-presidencial-de-olivos>

**// Casa Rosada - Presidencia. (2015).** En la Cumbre de Mercosur, la Presidencia abogó por profundizar la integración regional "en términos reales". Recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/28894-se-lleva-a-cabo-la-reunion-plenaria-de-la-cumbre-del-merc-sur-en-brasil>

**// Discurso de Prensa-Gobierno de Chile. (2015).** Discurso de S.E. la Presidenta de la República,

**// Diario Panorama - Venezuela. (2015).** Discurso de Maduro en cumbre de Mercosur en Brasilia. [en línea]. De: [https://www.youtube.com/watch?v=\\_6WGVhZSM2s](https://www.youtube.com/watch?v=_6WGVhZSM2s)

**// Dirección de Prensa – Gobierno de Chile. (2015).** Michelle Bachelet Jeria, en la Cumbre de Jefes y Jefes de Estado Partes del MERCOSUR y Estados Asociados. Recuperado de: [http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/null/c/8/1/c81ad6963ac47d21108c358e7da9210cb00008c2c499e1f-24c74231332a5590b/\\_home\\_aristoteles\\_documentos\\_DIS\\_0900.pdf](http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/null/c/8/1/c81ad6963ac47d21108c358e7da9210cb00008c2c499e1f-24c74231332a5590b/_home_aristoteles_documentos_DIS_0900.pdf)

**// Infobae. (2021).** Alberto Fernández respondió a la decisión de Uruguay de firmar acuerdos comerciales por fuera del Mercosur: "Nadie se salva solo". Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2021/07/08/alberto-fernandez-respondio-a-la-decision-de-uruguay-de-firmar-acuerdos-comerciales-por-fuera-del-merc-sur-nadie-se-salva-solo/>

**// Ministerio de Relaciones Exteriores-Paraguay. (2018).** Discurso del Presidente de la República, Don Mario Abdo Benítez, en la LIII Cumbre de Jefes de Estados del MERCOSUR. Recuperado de: <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias/discursos-del-presidente-de-la-republica-mario-abdo-benitez-en-la-iii-cumbre-del-jefes-de-estados-del-merc-sur>

**// Telesur tv.net. (2012).** Brasil defiende integración regional del Mercosur. Recuperado de: <https://www.telesur tv.net/news/Brazil-defiende-integracion-regional-del-Mercosur-20140729-0058.html>

**// Ministerio de Relaciones Exteriores-Paraguay. (2017).** Discurso del Presidente de la República del Paraguay, Don Horacio Cartes, en la plenaria de la Cumbre de Jefes de Estados del MERCOSUR y Estados Asociados. Recuperado de: <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias/discursos-del-presidente-de-la-republica-del-paraguay-don-horacio-cartes-en-la-plenaria-de-la-cumbre-de-jefes-de-estados-del-merc>

## I.Regionalismo e integración en América Latina y el Caribe: Metáforas recurrentes del mito de Sísifo

**// Ministerio de Relaciones Exteriores-Colombia. (2020).** Palabras del Presidente Duque en la Cumbre de jefes de Estado de Mercosur. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/palabras-presidente-duque-cumbre-jefes-estado-mercosur>

**// Presidência da República .(2021).** Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na Cúpula do Mercosul por ocasião dos 30 años do Tratado de Assunção (videoconferência) - Palácio do Planalto. Recuperado de: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2021/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-cupula-do-mercosul-por-ocasio-dos-30-anos-do-tratado-de-assuncao-videoconferencia-palacio-do-planalto>

**// Presidência da República. (2021).** Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na abertura da LVIII Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados (videoconferência)- Palácio do Planalto. Recuperado de: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2021/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-abertura-da-lviii-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados-videoconferencia-palacio-do-planalto>

**// Télam. (2021).** El presidente argentino llamó a sus pares a "profundizar la integración". Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/202103/548677-presidente-alberto-fernandez-mercosur-aniversario.html>

**// Michel Temer quedó satisfecho tras Cumbre del Mercosur. (2018).** UltimaHora. Recuperado de: <https://www.ultimahora.com/michel-temer-queda-satisfecho-cumbre-del-mercosur-n1300873.html>

**// Macri, M. (2015).** Palabras del Presidente en la Cumbre del Mercosur, en Paraguay. Recuperado de: <https://www.casarsoda.gob.ar/informacion/discursos/35112-palabras-del-presidente-en-la-cumbre-del-mercosur-en-paraguay>

**// Mercosur: Bolsonaro criticó las decisiones por consenso y pidió mayor "apertura al mundo". (2021).** Télam. Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/202107/560599-mercosur-bolsonaro-critico-las-decisiones-por-consenso-y-pidio-mayor-apertura-al-mundo.html>

**// Ministério das Relações Exteriores. (2015).** Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião do almoço em homenagem aos Chefes dos Estados-Partes do Mercosul e Estados Associados – Brasília, 17 de julho de 2015. Recuperado de: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-almoço-em-homenagem-aos-chefes-dos-estados-partes-do-mercosul-e-estados-associados-brasilia-17-de-julho-de-2015>

**// Ministério das Relações Exteriores (2015).** Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião da Cerimônia de Abertura da XLVII Cúpula do Mercosul e Estados Associados – Paraná, 17 de dezembro de 2014. Recuperado de: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-abertura-da-xxvii-cupula-do-mercosul-e-estados-associados-parana-provincia-de-entre-rios-argentina-17-de-dezembro-de-2014>

**// Ministério das Relações Exteriores. (2017).** Discurso do Presidente da República, Michel Temer, na abertura da LI Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados – Brasília, 21 de dezembro de 2017. Recuperado de: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discorso-do-presidente-da-republica-michel-temer-na-abertura-da-li-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados-brasilia-21-de-dezembro-de-2017>

**// Ministério das Relações Exteriores. (2018).** Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante a Sessão Plenária dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul, Estados Associados e Convidados Especiais - Assunção, Paraguai, 18 de junho de 2018. Recuperado de: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discorso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-a-sessao-plenaria-dos-presidentes-dos-estados-partes-do-mercosul-estados-associados-e-convidados-especiais-assuncao-paraguai-18-de-junho-de-2018>

**// Presidencia Uruguay. (2018).** Vázquez en la Cumbre del Mercosur: La integración cobra sentido si toma al ser humano como su objetivo. Recuperado de: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/vazquez-cumbre-del-mercosur-integracion-cobra-sentido-toma-humano-su-objetivo>

**// Presidencia de Paraguay. (2012).** Mujica: "Estamos empezando a construir la cultura de los americanos del sur". Recuperado de: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/mujica-estamos-empezando-construir-cultura-americanos-del-sur>

### Unión de Naciones Suramericanas

**// Christian van der Dys - Venezuela. (2014).** Discurso completo del Presidente ecuatoriano Rafael Correa al inaugurar la sede de UNASUR 05/12/14. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=a6bk0OaqsfA>

## I.Regionalismo e integración en América Latina y el Caribe: Metáforas recurrentes del mito de Sísifo

// **Dirección de Prensa – Gobierno de Chile. (2014).** Discurso de S.E. La presidenta de la república, Michelle Bachelet en reunión extraordinaria de la Unasur en Ecuador. Recuperado de: [http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/archivo-presidencia-de-la-republica/f/e/0/fe0b264405346d6220640ac0166f34bfff-8b96b5f2e522c0dac37e99975e1a85/\\_home\\_aristoteles\\_documentos\\_DIS\\_0371.pdf](http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/archivo-presidencia-de-la-republica/f/e/0/fe0b264405346d6220640ac0166f34bfff-8b96b5f2e522c0dac37e99975e1a85/_home_aristoteles_documentos_DIS_0371.pdf)

// **609-Frente Amplio - Uruguay. (2014).** Discurso de José Mujica en la cumbre de UNASUR - Ecuador. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=wSXotQbXSEk>

// **La Vanguardia. (2014).** Morales destaca a Unasur frente a la OEA y la Cumbre Iberoamericana. Recuperado de: <https://www.lavanguardia.com/politica/20141207/54421173148/evo-morales-destaca-a-unasur-frente-a-la-oea-y-la-cumbre-iberoamericana.html>

// **Ministerio de Relaciones Exteriores- Colombia. (2012).** Palabras del Presidente Fernando Lugo Méndez, Presidente de la Republica de Paraguay y Presidente Pro tempore de Unasur. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/palabras-presidente-fernando-lugo-mendez-presidente-republica-paraguay-presidente-pro>

// **Ministerio de Relaciones Exteriores- Colombia. (2012).** Palabras del Presidente Fernando Lugo Méndez, Presidente de la Republica de Paraguay y Presidente Pro tempore de Unasur. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/palabras-presidente-fernando-lugo-mendez-presidente-republica-paraguay-presidente-pro>

// **Ministerio de Relaciones Exteriores (2012).** Ollanta Humala: "Unasur marca la pauta en resolución de conflictos". Gestión. Recuperado de: <https://gestion.pe/peru/politica/ollanta-humala-unasur-marca-pauta-resolucion-conflictos-20877-noticia/>

// **Presidencia de la República - Colombia. (2010).** Presidente Uribe en la UNASUR (Haiti). [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=yasK8WjGqXA>

// **Presidencia de la República. (2011).** Declaración del Presidente Santos al finalizar la Cumbre Extraordinaria de Unasur. Recuperado de: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Julio/Paginas/20110728\\_03.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Julio/Paginas/20110728_03.aspx)

// **Presidencia de la República. (2012).** Palabras del presidente Santos en la clausura de la Cumbre de ministros de Unasur. Recuperado de: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Mayo/Paginas/20120504\\_04.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Mayo/Paginas/20120504_04.aspx)

// **Presidencia de la República. (2012).** Discurso del Presidente Juan Manuel Santos en la Ceremonia de traspaso de la Secretaría General de Unasur. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/discurso-presidente-juan-manuel-santos-ceremonia-traspaso-secretaria-general-unasur-11>

// **Presidencia de la República. (2010)** Declaración del Presidente Juan Manuel Santos antes de viajar a Argentina para la reunión de Unasur sobre situación de Ecuador, Recuperado de: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100930\\_04.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100930_04.aspx)

// **Télam-digital - Argentina. (2014).** Cristina Fernández de Kirchner - UNASUR - Discurso Completo. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=wSXotQbXSEk>

// **Wikipedia, La enciclopedia libre. (2012).** VI Cumbre de Unasur. Recuperado de: [https://es.wikipedia.org/wiki/VI\\_Cumbre\\_de\\_Unasur](https://es.wikipedia.org/wiki/VI_Cumbre_de_Unasur)

### Foro para el progreso de América del Sur:

// **Dirección de Prensa – Gobierno de Chile. (2020).** Presidente Piñera encabeza cumbre de líderes de Prosur en Santiago. Recuperado de: <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=169463>

// **Dirección de Prensa – Gobierno de Chile (2020)** Presidente Piñera encabeza reunión de Prosur para afianzar cooperación regional. Recuperado de: <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=165290>

// **Dirección de Prensa – Gobierno de Chile. (2019).** Presidente Piñera da al Encuentro de Presidentes de América del Sur. Recuperado de: <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=93108>

// **Dirección de Prensa – Gobierno de Chile. (2019).** Presidente Piñera participa en cierre del Encuentro de Presidentes de América del Sur. Recuperado de: <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=93222>

// **Dirección de Prensa – Gobierno de Chile (2019).** Presidente Piñera recibe en visita oficial al Mandatario de Colombia Iván Duque. Recuperado de: <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=92796>

// **Presidencia de la República. (2020).** Duque pide a Prosur construir agenda que permita superar los efectos de la pandemia. Presidencia de la República. Recuperado de: <https://idm.presidencia.gov.co/prensa/duque-pide-a-prosur-construir-agenda-que-permita-superar-los-efectos-210316>

// **Presidencia de la República. (2019).** Presidente Duque resalta a Prosur como una herramienta que tendrán los países suramericanos para la integración económica y la defensa de la democracia. Recuperado de: <https://idm.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190321-Presidente-Duque-resalta-a-Prosur-como-una-herramienta-que-tendran-los-paises-suramericanos-para-la-integracion.aspx>

// **Prosur. (2011).** Declaración de los presidentes de Prosur. Líderes del Foro para el Progreso y la Integración de América del Sur (PROSUR) para continuar fortaleciendo el dialogo político y la cooperación regional ante las consecuencias de la pandemia de Covid-19. Recuperado de: <https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/Declaración-Presidencial-27-8-2020.pdf>

// **Ministério das Relações Exteriores (2020).** Declaración de la Cumbre Presidencial PROSUR. Recuperado de: [https://www.gov.br/mre/es/canales\\_servicio/prensa/notas-a-la-prensa/declaracion-de-cumbre-presidencial-prosur](https://www.gov.br/mre/es/canales_servicio/prensa/notas-a-la-prensa/declaracion-de-cumbre-presidencial-prosur)

## I.Regionalismo e integración en América Latina y el Caribe: Metáforas recurrentes del mito de Sísifo

**// Presidencia de la República - Colombia. (2021)** Presidente Iván Duque en la instalación de la V Cumbre Extraordinaria de Presidentes Prosur. [en línea]. De: [www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/prosur-presidente-duque-pide-paises-productores-vacunas-facilitar-suministro-no](http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/prosur-presidente-duque-pide-paises-productores-vacunas-facilitar-suministro-no)

### **Comunidad de Estados Latinoamericanos:**

**// Andrés Manuel López Obrador-México. (2021).** VI Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), desde Palacio Nacional. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=n6YnR6baFeo&t=331s>

**// Asuntos Públicos- Uruguay. (2013).** CELAC 2013. Discurso del Presidente del Uruguay, Sr. José Mujica. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=9qYFh0GTOe4>

**// Cancillería-Colombia. (2015).** Intervención del Presidente Santos en la III Cumbre de la CELAC. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=mbGVayJhBkc>

**// Cambio Universal-México. (2021).** Presidente de Costa Rica Carlos Alvarado Quesada (CELAC). [en línea]. De: [https://www.youtube.com/watch?v=aXG\\_PU\\_FtBQ](https://www.youtube.com/watch?v=aXG_PU_FtBQ)

**// Gobierno Danilo Medina-República Dominicana. (2017).** Discurso Evo Morales, Presidente Bolivia V Cumbre Celac 2017. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=Gl6Pe-bPToU>

**// Hoy-Venezuela-Venezuela. (2015).** Presidente Hugo Chávez: discurso en la primera Cumbre de la CELAC 2011, Caracas, Venezuela. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=Ib-PRYnVHwjE>

**// Libertad Vendetta. (2011)** Discurso del Presidente Fernando Lugo del Paraguay. Primera Cumbre de la CELAC. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=ht42djtI-1Q>

**// Militantesperonistas-Argentina. (2014).** 28 Enero 2014 La Presidenta discurso en CELAC. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=XvXYnyUdmuo>

**// Presidencia Enrique Peña Nieto- México. (2016).** IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC: Sesión Plenaria-Debate General. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=466hIXD3BwY>

**// RT en Español-Rusia. (2015).** Discurso completo de Rafael Correa en la Cumbre UE-CELAC 2015. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=Q1XIEUE6VPc>

**// Rompeviento-TV-México. (2021).** curso del presidente Luis Lacalle Pou / Uruguay - VI Cumbre CELAC. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=planoj8i82A>

**// Rompeviento-TV-México. (2021).** Discurso del presidente Mario Abdo Benítez / Paraguay - VI Cumbre CELAC. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=qyyM7Su0FvY&t=4s>

**// Rompeviento-TV-México. (2021).** Discurso del presidente José Pedro Castillo / Perú - VI Cumbre CELAC. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=FvFu6th2zE&t=61s>

**// Rompeviento-TV-México. (2021).** Discurso del presidente Nicolás Maduro/ Venezuela - VI Cumbre CELAC. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=fjfZ8sSvSYc&t=32s>

**// José Carlos Morales. (2021).** Intervención del presidente de Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza en la VI CUMBRE DE LA CELAC. [en línea]. De: <https://www.youtube.com/watch?v=vdVs-f3P6VrU>



# **II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio:**

## desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

---

Julieta Zelicovich<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Rosario (Argentina) y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina.

## Introducción

---

El comercio exterior de América Latina y el Caribe enfrenta un escenario pospandemia cuya configuración no se limita a las condiciones de mercado y fluctuaciones de la economía internacional, sino que incluye también el marco normativo y de políticas en el que este comercio se desarrolla. La gobernanza global del comercio internacional es uno de los componentes de ese complejo panorama. En consonancia, para entender los desafíos y posibilidades de la región es importante analizar cuál ha sido la situación de los países que la componen en uno de los ámbitos principales de esta gobernanza: la Organización Mundial del Comercio (OMC). A tal fin, en este capítulo se aborda el estudio de las estrategias de participación y negociación, así como de los espacios de influencia de los Estados latinoamericanos y caribeños en el sistema multilateral de comercio, durante el período reciente.

La OMC es el organismo central de este sistema. Esta organización fue creada como resultado del Acuerdo de Marrakech (1994), con el que se concluyeron las negociaciones de la Ronda de Uruguay (RU) y que constituye la principal entidad internacional para la regulación de las políticas comerciales. De su predecesor, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por su sigla en inglés), heredó los principios fundamentales de no-discriminación y la base del marco normativo en materia del comercio de bienes, así como una serie de prácticas procedimentales, entre las que se encuentra la toma de decisiones por consenso. Como consecuencia de los acuerdos de la Ronda de Uruguay, el régimen multilateral de comercio incorporó una estructura organizacional más robusta y amplió sus esferas de incumbencia. Como resultado, la OMC tiene competencias sobre las políticas comerciales relativas a bienes industriales, agricultura, servicios y cuestiones de propiedad intelectual que se relacionan con el comercio valiéndose para esto de las funciones de ser foro para las negociaciones entre sus miembros, administrar los acuerdos existentes (incluido el examen de políticas comerciales) y servir de ámbito para la solución de diferencias<sup>2</sup>.

Los 164 miembros que integran la OMC orientan sus políticas sobre la base de principios compartidos, como el de nación más favorecida (artículo I del GATT) y trato nacional (artículo III del GATT) y pugnan, con diferentes márgenes de influencia, por moldear las dinámicas de la gobernanza del comercio global. En efecto, aunque en la OMC todos los Estados tienen formalmente el mismo peso de decisión, dadas las reglas de igualdad de votos y de consenso, el funcionamiento de este organismo no ha sido ajeno a las relaciones de poder. Las normas y prácticas del comercio, así como las negociaciones han reflejado las asimetrías imperantes en el orden internacional.

---

2 El “Acuerdo por el que se establece la OMC” estipula que es también función del organismo cooperar con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en la persecución de mayor coherencia en la formulación de políticas económicas en el ámbito mundial.

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

En el siglo XXI, la transición en la distribución del poder mundial y en los flujos del comercio internacional han generado cambios en el funcionamiento del organismo, lo que ha derivado en la imposibilidad de alcanzar la plenitud de sus objetivos y funciones, dando lugar a la conceptualización de *crisis* (Primo Braga, 2017). Destacan, en esa situación, el fracaso de las negociaciones de la Ronda de Doha y la imposibilidad, desde la creación de la OMC, de alcanzar nuevos acuerdos multilaterales, como sí había sucedido durante la etapa del GATT y de la Ronda de Uruguay (Hale, Held y Young, 2013; Zelicovich, 2019). Puede referirse también, en esa noción de crisis, al actual bloqueo al Órgano de Apelación (Hoekman y Mavroidis, 2019) y el creciente incremento de medidas que restringen o distorsionan el comercio en el ámbito global, a pesar de las normas de la OMC (Baldwin y Evenett, 2020; Evenett y Fritz, 2019).

Los países de América Latina y el Caribe son protagonistas de esta serie de cambios dentro del sistema multilateral de comercio y esto incluso a pesar de las asimetrías imperantes en la OMC, a las que se hizo referencia. Aunque desde los años sesenta la región tiene una participación inferior al 6% en las exportaciones mundiales de bienes (CEPAL, 2021), los países latinoamericanos y caribeños no son meros observadores de la evolución de la OMC: han tenido participaciones relevantes y activas, aunque no siempre constantes ni coordinadas en el ámbito regional. Esto resulta consistente con dos rasgos propios de América Latina y el Caribe: por un lado, la noción de la región como periferia (Tussie, 1993) y, por otro, la persistencia de una vocación por el multilateralismo (Van Klaveren, 2020). La articulación de ambas nociones ha llevado a asignarle a la OMC un lugar relevante en el accionar externo de la mayoría de los países de la región, sostenido en la convicción de que: “Un sistema basado en reglas vinculantes permite a los países más pequeños defender sus intereses de mejor forma que un no sistema basado en el poder económico de cada país” (Herreros y García-Millán, 2015, p. 11).

A pesar de esto, son pocos los estudios sobre el desempeño y los desafíos del conjunto de la región en la dinámica de la OMC. Se destaca el trabajo fundacional de Diana Tussie (1993) sobre los países en desarrollo en el sistema multilateral de comercio, en el que se conceptualizó la experiencia de los países latinoamericanos ante el GATT. Además, deben mencionarse las obras que contribuyeron a la comprensión de casos de países de la región en el período del GATT y primeros años de la OMC, incluida la Ronda de Doha (Miller, 2000; Tussie, 2003; Berlinsky y Stancanelli, 2010; Delich y otros, 2016). En la última década, la mayoría de las investigaciones ha centrado su atención en las fallas del funcionamiento de la OMC y ha puesto el foco en el desempeño de los países desarrollados (Estados Unidos y Europa) o en un puñado de emergentes (principalmente la China), donde de los latinoamericanos destaca solo el Brasil (Hopewell, 2021; Shaffer, 2021).



## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

Este capítulo busca contribuir a solucionar en parte la escasez de estudios respecto del desempeño de los países de América Latina y el Caribe en la OMC, en el período reciente (2016-2021). Tres conjuntos de preguntas ordenan el texto:

- ¿Cómo se caracteriza la participación de los países latinoamericanos y caribeños en la OMC? ¿Cuáles temas y estrategias priorizan?
- ¿Cómo los países de América Latina y el Caribe se han visto afectados en su participación en la OMC por los cambios acontecidos en el funcionamiento del organismo y la así llamada crisis de la globalización?
- ¿Cuáles son los riesgos y oportunidades que presenta, para los países latinoamericanos y caribeños, el sistema multilateral de comercio?

Este planteo tiene dos consideraciones que resulta relevante explicitar. En primer término, se toma distancia de la noción de *OMC en crisis* entendida como proceso de pérdida de autoridad hacia una desglobalización. Se sigue la teoría de gobernanza global de Zürn (2018)<sup>3</sup> y si se analiza a la OMC bajo la noción de un *multilateralismo de transición*, que tiene lugar en un contexto de transformación del sistema internacional. Este multilateralismo de transición se presenta como un fenómeno de tres facetas vinculadas entre sí tiene tanto elementos de debilitamiento como de disputa y pragmatismo. En consecuencia, esta aproximación se aleja de las narrativas únicas y lineales, al tiempo que persigue captar los claroscuros del funcionamiento del sistema multilateral de comercio. El capítulo argumenta que, a partir de esta conceptualización más amplia, que mira el funcionamiento de la OMC más allá de la noción de crisis protagonizada por la disputa bipolar entre la China y los Estados Unidos, es posible identificar un rol para los países en desarrollo, incluidos los latinoamericanos y caribeños.

La segunda consideración remite a cómo clasificar a los países de la región dentro de la OMC. Se sostiene que la pertenencia al mismo espacio geográfico y tradición cultural no supone *a priori* una condición suficiente para que América Latina y el Caribe se constituyan en un actor homogéneo en el ámbito del multilateralismo comercial. Los países de la región presentan numerosas diferencias entre sí, a pesar de tener una historia en común. Para Russel y Tokatlian (2009) “La región es más una geografía que una idea capaz de sustentar un proyecto político colectivo con alguna posibilidad de realización”. Los datos de su desempeño en la OMC muestran una tensión entre la diversidad de los países de América Latina y el Caribe y los factores identitarios compartidos, lo que vuelve a la región un objeto de investigación difícil de asir. En tal forma, se busca reconocer las distintas dinámicas de funcionamiento intrarregionales que se reflejan en el accionar en la OMC,

3 Zürn (2018) argumenta que el sistema de gobernanza global atraviesa un proceso simultáneo de debilitamiento y fortalecimiento de la autoridad internacional. Esto se fundamenta en una lógica de poder entendida como autoridad reflexiva sujeta a una necesidad de legitimación constante. En ese proceso, los bienes públicos, como el de la certidumbre en el comercio internacional, actúan como narrativas de legitimación del sistema de gobernanza global. Zürn identifica cuatro escenarios posibles para las autoridades internacionales, como las de la OMC: declinación vía politización social, declinación por contestación estatal, profundización vía politización y profundización por contestación estatal.

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

así como identificar aquellas situaciones en las que la región se posiciona de manera cohesionada o fragmentada. Aunque pueden agregarse rasgos comunes a la región, las preguntas mencionadas adquieren matices según los casos nacionales.

La metodología de investigación siguió un diseño cualitativo, combinando el análisis de contenido y análisis interpretativo de, por un lado, fuentes documentales (principalmente de las propuestas, minutas y comunicaciones presentadas por los países miembros en la OMC, disponibles en la base de datos del organismo) y, por otro, de entrevistas semiestructuradas a funcionarios gubernamentales y diplomáticos de países de América Latina y el Caribe, vinculados con las negociaciones de la OMC. Además, se recurrió a entrevistas con académicos y expertos, así como a fuentes bibliográficas y archivos de prensa relativos a la participación de los países en desarrollo en la OMC y el estudio de casos nacionales específicos.

Las entrevistas a diplomáticos se desarrollaron en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2021, a través de videollamadas y tuvieron como protagonistas a embajadores o funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Comercio o Economía (según el organismo responsable en cada país) vinculados con las negociaciones y actividades de la OMC, en Ginebra, en el período 2016-2021. Una primera etapa del muestreo se apoyó en la técnica intencional mediante la selección de los contactos con base en la información pública de las embajadas y, a partir de estos, se continuó ampliando la muestra mediante el método llamado *bola de nieve*. La meta de estos encuentros fue aprehender las percepciones de los actores respecto del funcionamiento de la OMC, la relevancia para sus países de las dinámicas que tienen lugar en esta organización y la importancia de la región en la participación y estrategias negociadoras en el sistema multilateral de comercio. Se entrevistó a funcionarios y diplomáticos de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, el Perú, México y el Uruguay, a quienes hago constar mi gratitud por sus contribuciones a este análisis.

Tras esta introducción, el capítulo se ordena de la siguiente manera, la primera sección repasa los fundamentos del sistema multilateral de comercio, con énfasis en la participación de América Latina y el Caribe en el período del GATT (1947-1995) y a lo largo de los primeros dos decenios de la OMC (1995-2015). A continuación, se presenta la noción de multilateralismo de transición, que opera como marco conceptual del trabajo. La tercera sección expone los resultados de la investigación en cuanto a la participación e influencia de los países de América Latina y el Caribe dentro del sistema multilateral de comercio en el período reciente (2016-2021), distinguiendo entre los aspectos debilitados, en disputa y pragmáticos del funcionamiento de la OMC, bajo el *multilateralismo de transición*. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones.

## A. Los antecedentes: América Latina y el Caribe en los cimientos del sistema multilateral de comercio

---

Para comprender los desafíos y oportunidades que el sistema multilateral de comercio presenta a los países de América Latina y el Caribe, es necesario entender su historia y rasgos salientes. El sistema multilateral de comercio contemporáneo encuentra sus raíces en el acuerdo del GATT de 1947 y este, a la vez, en el proceso de negociaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Empleo (noviembre de 1947 a marzo de 1948), que tenía como meta la creación de la Organización Internacional del Comercio (OIC). La OIC nunca pudo entrar en vigor, por lo que el GATT fue el mecanismo a través del que los países orientaron sus políticas comerciales y dieron forma a la gobernanza del comercio internacional por casi 50 años. El libre comercio o al menos la certidumbre respecto de determinado conjunto normativo en las relaciones comerciales internacionales se convirtió en un bien público global, en torno al que los Estados ordenaron sus relaciones de cooperación y discordia, conforme a las pautas del régimen.

El GATT era, ante todo, un régimen de *no-discriminación* (véase el recuadro II.1), sostenido sobre los principios de nación más favorecida y de trato nacional y estructurado sobre la lógica de reciprocidad<sup>4</sup>. A partir de estos dos principios, los Estados parte del GATT buscaron, a lo largo de sucesivas negociaciones, la liberalización del comercio mundial a través de la prohibición de las barreras comerciales no arancelarias (o bien su arancelización), la reducción de los aranceles y la definición de determinadas pautas de conducta vinculadas con el comercio, apoyadas en mecanismos específicos de control y de resolución de controversias. Tal liberalización se produjo a través de ocho rondas de negociación, entre 1947 y 1994, en las que se fueron integrando cada vez más miembros a la organización. Con esto se expandió también el espectro de cuestiones comprendidas por el régimen multilateral de comercio, hasta llegar a la creación de la propia OMC.

Aunque el Brasil, Chile y Cuba fueron signatarios originales del GATT (a los que poco a poco fueron sumándose otros países de la región), la perspectiva del desarrollo, así como la agenda de problemas

---

4 El artículo XXVIII bis del GATT (1947) alude a la reciprocidad como el modo de llevar adelante las negociaciones para: “Reducir substancialmente el nivel general de los derechos de aduana y de las demás cargas percibidas sobre la importación y la exportación” (s. p.). Si bien no está definida explícitamente en ninguna parte del acuerdo, los analistas sostienen que por reciprocidad debe entenderse el intercambio de *ventajas mutuas*, como: “La práctica de supeditar la propia acción a la de una contraparte” (Hoekman y Kostecki, 2001). Durante las primeras rondas de negociación los intercambios se apoyaron en la reciprocidad, de manera bilateral y por listas de productos específicos. Solo cuando las negociaciones avanzaron en áreas normativas más profundas que los aranceles, las negociaciones adquirieron un procedimiento con carácter multilateral (VanGrasstek, 2013).

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

específica de los países en desarrollo, no formaba parte de la propuesta inicial del GATT. Debió transcurrir un decenio para que estas cuestiones comenzaran a incorporarse al régimen multilateral de comercio, en particular, a partir del Informe Haberler (1958). En este escenario, los países latinoamericanos fueron parte relevante de las negociaciones que llevaron a la inclusión, en 1965, del Capítulo IV del GATT: Comercio y Desarrollo. En particular, el Brasil, Chile, Cuba, el Perú y el Uruguay (y después también la Argentina) desarrollaron acciones conjuntas para posicionar la necesidad de revisar principios básicos del GATT que reproducían situaciones de asimetría y de inserción periférica (Tussie, 1993).

La postura negociadora inicial de los países menos desarrollados en los años cincuenta y sesenta trataba de ampliar sus derechos para desviarse de las reglas generales del GATT [...]. En lo tocante a sus exportaciones, pugnaban por el derecho de otorgarse preferencias arancelarias recíprocas y de entrar a los mercados de los países desarrollados; también querían que se les liberara de las obligaciones de reciprocidad en las negociaciones arancelarias. En lo tocante a las importaciones, pedían mayor flexibilidad para proteger a sus industrias nacionales en sus mercados internos (Tussie, 1993).

### Recuadro II.1

#### Los principios de no-discriminación en el sistema multilateral de comercio

El principio de *nación más favorecida (NMF)*, plasmado en el artículo primero del GATT, es el pilar central del funcionamiento del régimen multilateral de comercio. Según este:

cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinados. Con esta fórmula, los Estados parte buscaban garantizar la multilateralización del régimen comercial a través del establecimiento de una pauta de conducta común a todos, en particular en cuanto a las negociaciones de preferencias arancelarias que se iban dando unos a otros.

Si el principio de NMF apuntó a evitar la discriminación entre los Estados miembros, el principio del *trato nacional* tuvo como fin evitar la diferenciación entre productos una vez que estos ingresaban al territorio de cualquiera de los Estados miembros. Así, el GATT estableció que:

Los productos del territorio de toda parte contratante importados en el de cualquier otra parte contratante no estarán sujetos, directa ni indirectamente, a impuestos interiores u otras cargas interiores, de cualquier clase que sean, superiores a los aplicados, directa o indirectamente, a los productos nacionales similares. Además, ninguna parte contratante aplicará, de cualquier otro modo, impuestos u otras cargas interiores a los productos importados o nacionales.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947)

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

Estas acciones tenían como eje ordenador los principios de la Declaración de Alta Gracia (1961) y el accionar en la Comisión Especial de Coordinación de América Latina (CECLA), constituida como mecanismo de enlace para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo: “y cualesquiera otros asuntos relativos al comercio internacional y al desarrollo económico” (Declaración de Lima, 1964). En estos instrumentos los países de la región buscaban impulsar un *ordenamiento más equitativo del comercio mundial*, aspirando a que sus principios fueran respetados en el GATT.

Hacia 1979, como corolario del proceso de negociaciones que se inició en 1973 y en el marco de la Ronda Tokio, se incorporó la Cláusula de Habilitación, bajo el título de *Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo*. A través de esta cláusula, se permitió a los miembros desarrollados otorgar un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, sin extender estas concesiones a los demás países y sin esperar un trato recíproco a cambio. Además, la cláusula dio lugar a los acuerdos regionales entre los países en desarrollo y el Sistema Global de Preferencias Comerciales (SPGC). De tal forma, solo tardía y gradualmente, el enfoque del desarrollo se incorporó al sistema multilateral de comercio, lo que se realizó con un protagonismo notorio de los países de América Latina y el Caribe.

### Recuadro II.2

#### El trato especial y diferenciado

Las disposiciones sobre trato especial y diferenciado están dispersas a lo largo de los diversos instrumentos jurídicos que componen la OMC. La secretaría del organismo ha elaborado una tipología que comprende las seis categorías siguientes:

1. disposiciones cuya finalidad es aumentar las oportunidades comerciales de los países miembros en desarrollo;
2. disposiciones en virtud de las que los miembros de la OMC deben salvaguardar los intereses de los países miembros en desarrollo;
3. flexibilidad de los compromisos, las medidas, y utilización de instrumentos de política;
4. períodos de transición;
5. asistencia técnica;
6. disposiciones relativas a los países miembros menos adelantados.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de la Organización Mundial de Comercio (2021)

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

En 1986, se lanza la Ronda de Uruguay en Punta del Este, que se constituyó en la más importante de todas las negociaciones del GATT y que derivó en la ampliación de las cuestiones incluidas en el régimen multilateral de comercio y en la creación de la OMC. Como resultado de los ocho años de negociaciones se produjo una relevante liberalización del comercio de bienes, se incluyó en el paraguas del multilateralismo al comercio agrícola (Acuerdo sobre Agricultura)<sup>5</sup>, al comercio de servicios (Acuerdo General de Comercio de Servicios, conocido como AGCS o GATS por su sigla en inglés) y a los aspectos de propiedad intelectual que se relacionan con el comercio (Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, referido como ADPIC o TRIPS por su sigla en inglés). A la par, también se celebraron acuerdos plurilaterales, es decir, acuerdos en el marco del GATT que eran de aplicación solo a algunos temas y solo entre los países firmantes<sup>6</sup>. Como resultado de esta negociación, los aranceles de los países desarrollados pasaron de 6,3% promedio en 1994 a 3,8% en 2000; los de los países en desarrollo pasaron del 15,3% al 12,3% en el mismo período y las economías en transición<sup>7</sup> del 8,6% al 6%.

A través del *Acuerdo por el que se establece la OMC* se estipuló la creación de una nueva estructura institucional y se agregaron funciones. Se incluyó la implementación de la cláusula de *single undertaking* o *todo único*, que obligó a todos los Estados parte del GATT a terminar con el sistema de adhesiones opcionales a los compromisos previos (conocido como *sistema a la carta*) y adscribir a la totalidad del nuevo orden<sup>8</sup>. El doble efecto de elevar el rango jurídico y de incluir a la totalidad de los miembros generó un impacto significativo en la dinámica de la globalización. Como señala Steinberg (2007), la OMC fue “La primera institución plenamente global con estatus jurídico propio en el ámbito del comercio mundial”.

5 El tratado GATT 94 también incluyó acuerdos relativos a: medidas sanitarias y fitosanitarias, textiles y vestido, obstáculos técnicos al comercio y medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (MIC). También están incluidos los acuerdos de *antidumping* (artículo VI del GATT de 1994), valoración en aduana (artículo VII del GATT de 1994), inspección previa a la expedición, normas de origen, trámite de licencias de importación, subvenciones y medidas compensatorias y salvaguardias.

6 Algunos casos son el Acuerdo sobre Textiles y Vestido, que preveía la eliminación gradual de las restricciones propias del anterior Acuerdo Multifibras, el acuerdo del acero, o el de aeronaves civiles.

7 Este término remite al conjunto de países que, en el marco de su ingreso a la OMC, se encontraban atravesando un proceso de cambio de una economía centralizada a una economía de mercado: Albania, Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Georgia, Hungría, Letonia, Lituania, Mongolia, República Checa, República Eslovaca y República Kirguisa.

8 Sobre los efectos políticos de la cláusula de *Single Undertaking*, véase Steinberg R. (2002) y Baldwin (2018).

### Recuadro II.3

#### Funciones y estructura de la OMC

Con la OMC se definió una función administrativa general y una función administrativa específica del entendimiento de solución de diferencias (ESD), también función de la supervisión de las políticas comerciales nacionales a través de la administración del mecanismo de examen de política comercial (MEPC), y la de la cooperación con otras organizaciones internacionales y, finalmente, la función de ser foro para las negociaciones entre sus miembros.

La Conferencia Ministerial, compuesta por representantes de todos los miembros, fue definida como la autoridad máxima de la OMC. Debido a que la Conferencia Ministerial sesionaría cada dos años, para la administración cotidiana de las funciones de la OMC se crea un Consejo General, compuesto por representantes de todos los miembros que se reunirá según proceda, normalmente compuesto por embajadores y jefes de delegación en Ginebra, aunque a veces también por funcionarios enviados desde las capitales de los países miembros. El Consejo General se reunirá según proceda para desempeñar también las funciones del Órgano de Solución de Diferencias establecido en el Entendimiento sobre Solución de Diferencias y del Órgano de Examen de las Políticas Comerciales establecido en el MEPC.

En un tercer nivel de la estructura de la OMC se encuentran los consejos específicos por área de comercio. Así se establecerán un Consejo del Comercio de Mercancías, un Consejo del Comercio de Servicios y un Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, que funcionarán bajo la orientación del Consejo General. Complementado este esquema, se incorpora una Secretaría de la OMC y un director general, que se elige entre los miembros.

A diferencia de las otras organizaciones del orden de Bretton Woods, como el FMI y el Banco Mundial, en la OMC no se delega la autoridad en una junta de directores ni en el jefe ejecutivo de la organización. Por el contrario, ésta es dirigida por sus propios miembros.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio.

Los países en desarrollo (incluidos los de América Latina y el Caribe) tuvieron un papel más activo en la Ronda de Uruguay e impulsaron temas como el del comercio agrícola. Esta mayor participación significó salir del rol pasivo de ser tomadores de reglas dentro del régimen internacional del comercio. Sin embargo, el mayor involucramiento no implicó en forma directa mayor eficacia o resultados en el acceso al mercado global (Tussie y Lengyel, 2002), a la vez que la ampliación de temas supuso un desafío sustantivo a las capacidades de las burocracias de la región. Los resultados de la Ronda de Uruguay fueron para muchos el reflejo de la agenda de intereses de los países desarrollados (sobre todo por la inclusión de los acuerdos sobre comercio de servicios y propiedad intelectual) y solo en un alcance limitado de los países en desarrollo, siendo el principal resultado para este grupo el nuevo Acuerdo sobre Agricultura (Steinberg, 2007).



## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

Cabe señalar que, para los años noventa, los países de América Latina y el Caribe que todavía no formaban parte del régimen multilateral de comercio se incorporaron a este, con casos salientes como los de Colombia (1981) y México (1986). Asimismo, el conjunto de la región se encontraba en un proceso de transformación de sus políticas económicas en el que convergían hacia las políticas de liberalización en el marco del denominado *Consenso de Washington* y la negociación simultánea de acuerdos de libre comercio.

En la primera década del siglo XXI, la OMC inició una nueva etapa, a partir del lanzamiento de la Ronda de Doha en 2001. Este proceso negociador prometía dar centralidad a la cuestión del desarrollo y profundizar el rol del comercio internacional en la globalización. En ese espacio, los países en desarrollo y potencias emergentes, mediante la práctica de negociar en coaliciones (como la del G20 agrícola<sup>9</sup>), tuvieron un papel muy activo, tanto en el posicionamiento de temas en la agenda como en el bloqueo de otros (Narlikar, 2005; Narlikar y Tussie, 2004). No obstante, este empoderamiento de los países en desarrollo, incluidos los de la región, tuvo su contracara. El equilibrio de fuerzas impidió generar nuevos resultados y se comenzaron a multiplicar las lecturas en torno a la OMC como una organización en crisis.

Los países latinoamericanos, una vez más, jugaron un rol activo en estos procesos, aunque ya no como región. La creciente heterogeneidad de intereses, la falta de liderazgos y los efectos centrífugos de los acuerdos de libre comercio debilitaron las iniciativas de acción colectiva de la región (Tussie, 2003). Aunque América Latina y el Caribe no actuó como bloque, pueden mencionarse países latinoamericanos que lideraron e integraron coaliciones claves (como el G20 agrícola) o posicionaron conceptos estratégicos (como la noción de *espacio de políticas* (Hernández Bernalte, 2015) y técnicos (Zelicovich, 2013). América Latina y el Caribe fue, además, sede de una de las conferencias ministeriales de esta etapa (Cancún, 2003) y desde 1995 a 2013 siempre hubo un director general adjunto de la región, a lo que se suma que, entre 2013 y 2020, el director general de la organización fue el brasileño Roberto Azevêdo.

9 Surgida en 2003, es una coalición de países en desarrollo interesados en los avances de la negociación agrícola en los albores de la Conferencia Ministerial de Cancún. Destacó por su representatividad, dado que alcanzó a reunir al 60% de la población mundial y el 70% de los agricultores del mundo, así como el 26% de los exportadores mundiales de alimentos, además de importantes países emergentes, que son también importadores. Sus miembros fueron: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, China, Cuba, Ecuador, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tanzania, Tailandia, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de) y Zimbabwe. Si bien formalmente sigue integrando la lista de grupos negociadores dentro de la OMC, no ha presentado documentos de negociación en los últimos años.



## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

En las negociaciones, el trato asimétrico entre productos agrícolas e industriales aglutinó las posiciones entre el MERCOSUR y Colombia, por un lado y en otro extremo Chile, el Perú y algunos países de América Central y el Caribe que eran menos entusiastas respecto de la liberalización del comercio agrícola. En cambio, en las negociaciones de servicios (modo 4<sup>10</sup>) y en la resistencia a la vinculación entre comercio y ambiente o comercio y derechos laborales, las posiciones fueron más homogéneas entre los países en los primeros años de la OMC (Paiva Abreu, 2003). Diferencias en el tamaño de mercado, en la canasta de comercio exterior, en la geografía de los principales socios comerciales, en nivel de arancel consolidado y en el modelo de desarrollo suelen justificar estas divergencias y convergencias.

En el ámbito de la solución de controversias, los Estados de América Latina y el Caribe también fueron actores activos. Entre 1995 y 2014 participaron en 117 casos como reclamantes y en 93 como demandados, lo que da cuenta de que “la participación de la región en el Mecanismo de Solución de Diferencias ha sido muy superior a su participación en el comercio mundial de bienes” (Herreros y García-Millán, 2015, p. 23). Cabe señalar que la recurrencia a este mecanismo se plasmó tanto para relaciones norte-sur, como sur-sur y para socios con los que existían acuerdos de comercio preferenciales con mecanismos de solución de controversias propios (pero quizás no tan efectivos) y países con los que en las relaciones comerciales internacionales no existían otros instrumentos. Los efectos de estas participaciones no fueron solo sobre los flujos del comercio, sino también sobre la creación de capacidades técnicas y la proyección internacional de algunos de sus protagonistas. Lo anterior se vio reflejado tanto en las entrevistas realizadas como en la investigación de antecedentes (Shaffer y otros, 2010; Hopewell, 2021).

A modo de síntesis, entre 1995 y 2015 se produjo una participación intensa de los países de América Latina y el Caribe, expresada en la presentación activa de documentos por parte de los Estados de la región; la ocupación de puestos clave dentro de la estructura organizacional y los comités de negociaciones; el uso exitoso del mecanismo de solución de controversias y la capacidad de bloquear acciones que no contemplaran sus intereses, mediante el uso a coaliciones negociadoras. La región mantuvo un interés sistémico (aunque no exclusivo) en el multilateralismo comercial y una valoración de la OMC como instrumento de acceso a mercados, como mecanismo de solución de controversias y como herramienta para el acceso a información y vigilancia de las relaciones comerciales internacionales.

10 En el GATS, los servicios en el comercio internacional se ordenan en cuatro modos de suministro: modo 1 (suministro transfronterizo), modo 2 (consumo en el extranjero), modo 3 (presencia comercial extranjera) y modo 4 (movimiento de personas físicas).

## B. Crisis de globalización y multilateralismo de transición

---

Los primeros dos decenios de la OMC dieron cuenta sobre cómo esta organización logró dar marco al proceso de liberalización y de expansión económica global, al tiempo que se consolidaron mecanismos de coordinación que, entre otros, evitaron un gran colapso del comercio en la crisis de 2008 (Koopman y otros, 2020). Sin embargo, no se avanzó en nuevas regulaciones de política comercial. Paulatinamente, se exhibieron desajustes entre su diseño y *praxis* de funcionamiento y las dinámicas de las relaciones comerciales del siglo XXI. En esta sección se discuten los rasgos de esta *crisis*.

En la literatura académica que estudia el funcionamiento de la OMC se han señalado diversos elementos problemáticos que serían los generadores de la crisis que atravesaría la organización. Entre ellos se destacan: la incapacidad de alcanzar nuevos acuerdos comerciales multilaterales (Hale, Held y Young, 2013; Zelicovich, 2019); la creciente apelación a instrumentos *proteccionistas* (Baldwin y Evenett, 2020; Evenett y Fritz, 2019); la falta de transparencia en prácticas comerciales no suficientemente abordadas, así como el bajo cumplimiento de las obligaciones de notificación (Bown y Hillman, 2019); las diferencias entre los miembros respecto de los principios que orientan la gobernanza del comercio internacional (Stephen y Parížek, 2019; Zelicovich, 2021a) y la persistencia del bloqueo en el Órgano de Apelación, ante la falta de consenso para el nombramiento de nuevos miembros (Hoekman y Mavroidis, 2019).

Las razones que sustentan estos problemas en el funcionamiento de la OMC son tanto endógenas como exógenas. Entre las causas externas, se hace notar que estos desequilibrios y problemas de funcionamiento tuvieron lugar en el marco de una serie de transformaciones del orden internacional. Existe un amplio consenso en la literatura de las relaciones internacionales respecto a que la magnitud del conjunto de estos cambios distingue a la era actual de aquella correspondiente al período de la Guerra Fría y al que estuvo inmediatamente después de esta, lo que da lugar a una nueva etapa. El punto de quiebre suele ubicarse en la crisis financiera internacional (2008-2009) o unos años más tarde, en los sucesos que llevaron al referéndum por el Brexit y la elección de Donald Trump (2016), según si lo que se enfatiza son las variables económicas o las políticas.

Esta etapa exhibe un menor crecimiento del comercio internacional, que se sostiene a valores iguales o apenas inferiores a los del crecimiento del producto global; el aumento del nacionalismo y del populismo en diferentes lugares del mundo y una creciente polarización y movilización en torno al desempeño de las instituciones

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

internacionales que no eran cuestionadas anteriormente (Zürn, 2018). En términos de orden internacional, los rasgos son un menor liderazgo de los Estados Unidos, a la par de un mayor poder de la China. Hay un proceso de difusión del poder (respecto de un momento unipolar) y de segmentación de este (con cada vez más distancia entre un conjunto selecto de países emergentes y el resto de los Estados). Se refiere, además, a la expansión de lecturas mercantilistas y del escenario internacional como un juego de suma cero (Hays, 2017). El orden resultante ha sido caracterizado como orden geoeconómico (Roberts y otros, 2019) o entrópico (Schweller, 2014), también denominado crisis de la globalización (Sanahuja, 2018).

Por otra parte, entre las causas internas a la OMC suelen identificarse las dificultades de adaptación del proceso de toma de decisión a los cambios en la membresía de la OMC. En particular, se destaca la incompatibilidad entre el crecimiento en la cantidad de miembros con el mantenimiento del consenso y del principio del todo único o *single undertaking* como principales mecanismos en la toma de decisiones (Rolland, 2010; Low, 2011; Baldwin, 2018). Asimismo, se identificaron como causas institucionales o procedimentales del bloqueo, el surgimiento de coaliciones negociadoras de los países en desarrollo que han dificultado a los países centrales imponer los acuerdos como sucedía en las rondas del GATT, cambiando así la lógica de poder dentro de la OMC (Narlikar, 2005; Steinberg, 2007; Heldt, 2017).

Otros autores han señalado como causas el cambio en la naturaleza de los temas negociados. Por un lado, debido a que la agenda involucra temas que son *problemas de cooperación de segundo orden* (Hale y otros, 2013). Es decir, son temas que derivan de los efectos provocados por los acuerdos anteriores y que presentan más complejidad y sensibilidad. Por otro lado, los países han adoptado conductas cada vez más mercantilistas para tratar estos temas, de por sí complejos (VanGrasstek, 2013), en consonancia con los cambios sistémicos ya descritos.

La noción de crisis puede convertirse en un concepto estructurante y predisponer cierto conjunto de políticas, debido a que son fenómenos sociopolíticos que combinan elementos materiales con disputas sobre los sentidos asignados a estos (Riorda y Bentolila, 2020). La narrativa predominante que resulta de la conjunción de los elementos mencionados conduce a describir a la OMC en una situación de crisis, en la que el mal funcionamiento llevaría a una fragmentación en la cooperación y hacia una desglobalización. Esta lectura del estado de la OMC se centra en las diferencias entre los actores con mayores recursos relativos de poder y en las lagunas en el funcionamiento del organismo. No obstante, esta categorización de la OMC como en

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

crisis deja fuera a otro conjunto de procesos que también tienen lugar en el sistema multilateral, como la inclusión de nuevas agendas con dinámicas diferentes a las tradicionales (las iniciativas conjuntas<sup>11</sup>, por ejemplo), la interacción creciente con actores no estatales y el posicionamiento de la OMC como actor en el escenario internacional y el cumplimiento de las normas por parte de la membresía. Estas acciones dan indicios de un proceso de adaptación del organismo y de nuevas dinámicas (Koopman y otros, 2020; Hopewell, 2021), que a la vez es consistente con la historia misma del sistema multilateral de comercio, cuyos ajustes han respondido a sucesivos clivajes históricos (VanGrasstek, 2013). De acuerdo con *la teoría de gobernanza global* de Zürn (2018), en el sistema político global no solo existen procesos de debilitamiento, sino que estos coexisten con otros de reconstrucción de la autoridad internacional.

En vista de estas consideraciones, se sostiene entonces que la situación de la OMC, incluso en el contexto de transformación del sistema internacional (que por simplificación queda denominado *crisis de la globalización*) puede entenderse mejor como un *multilateralismo de transición*. Este se presenta como un modo de aprehender el funcionamiento del sistema multilateral a partir de un prisma con tres caras o facetas vinculadas. En primer término, un menor grado de consistencia entre los países miembros en la dimensión de los valores e ideas y un menor apego a las reglas, lo que da lugar a un *multilateralismo debilitado*. Por otra parte, la persistencia de tensiones procedimentales y sustantivas que subyacen al posicionamiento en la agenda y posterior abordaje del proceso de reforma de la OMC, así como a la elección del director general, dan cuenta de un *multilateralismo disputado*, donde las pujas por el poder global marcan la dinámica de funcionamiento. En tercer término, es posible identificar un atributo de *multilateralismo pragmático*, signado por la persistencia de una serie de intereses materiales que se reflejan en una agenda de negociaciones que se llevan a cabo prioritariamente en el foro multilateral. Estos tres atributos afectan las funciones principales de la OMC en tanto foro para las negociaciones entre sus miembros, administrador de los acuerdos existentes y mecanismo para la resolución de disputas (véase el cuadro II.1).

11 Conjunto de negociaciones plurilaterales surgidos en el marco de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires (2017), que abordan los siguientes temas: comercio electrónico, facilitación de inversiones, mipymes, regulación doméstica de servicios. Sobre estas cuestiones se amplía en la sección “Sacar partido del sistema: América Latina y el Caribe ante el multilateralismo pragmático”.

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

El multilateralismo debilitado tiene lugar cuando las dinámicas de interacción dejan de sustentarse en la *reciprocidad difusa* (Keohane, 1986)<sup>12</sup> como principio general de conducta de acuerdo con el modelo de Ruggie (1993) y tienden a presentarse diferencias en los valores que permitan la construcción de esa cooperación multilateral. Asimismo, como consecuencia de lo anterior, en un multilateralismo debilitado se observa un menor nivel de acatamiento a las pautas de conducta. Se plantean una serie de dinámicas en las que, como se mencionó, la OMC no logra cumplir con sus objetivos y funciones, debido a los desajustes institucionales y los cambios en las relaciones de poder y de preferencias entre sus miembros. La pandemia por COVID-19 ha incrementado esta percepción al haberse experimentado un mayor nivel de incertidumbre en las relaciones comerciales internacionales de los insumos sanitarios y de vacunas y de quedar de manifiesto los límites de las obligaciones del ADPIC frente a las necesidades de acceso a vacunas de manera equitativa en el ámbito global.

El multilateralismo de transición, debido a la menor densidad de valores y principios compartidos entre sus miembros y el contexto de interdependencia global en el que tiene lugar, no sigue una tendencia lineal de debilitamiento, sino que expresa disputas de poder en las dinámicas entre sus miembros. Este componente del multilateralismo de transición se apoya en que el reconocimiento de bienes públicos como sustento del sistema de gobernanza hace que la *opción de salida* de los poderes en ascenso sea menos probable y que, por lo tanto, sigan adhiriendo a las instituciones existentes, pero disputen sobre parte de sus procedimientos y contenidos (Zürn, 2018). A la vez, retoma los postulados de Ruggie, para quien el multilateralismo requiere de una serie de principios y pautas de conductas compartidos, sin embargo, determinar cuáles son tales principios es también parte de una disputa de poder (Zelicovich, 2023).

Debido a esta situación expresada es que en el seno de la OMC tienen lugar mecanismos de contestación y contrainstitucionalización<sup>13</sup> a través de los que los países con mayores recursos de poder (principalmente la China y los Estados Unidos) disputan y compiten por las formas de la gobernanza global. En el período reciente, dos procesos de la OMC expresan este carácter de multilateralismo disputado: en primer lugar, el de la reforma del organismo y, en segundo lugar, el proceso de elección de director general.

---

12 Keohane sostiene que la reciprocidad difusa, opuesta a la reciprocidad específica, orienta a la conducta del Estado no en función de una recompensa inmediata de actores específicos, sino motivado por la obtención de resultados globales satisfactorios para todo el grupo del que forma parte, como un todo (Keohane, 1986).

13 Zürn en la teoría de gobernanza global distingue las contestaciones por parte de los actores estatales, diferenciando si se trata de las potencias establecidas o de las potencias emergentes. Estas reacciones tienen lugar cuando los Estados demandan un cambio o el desmantelamiento en las organizaciones internacionales, ya sea por distintos niveles de influencia en la toma de decisión, como en el alcance de la implementación de sus acuerdos. Los poderes establecidos suelen disputar con las instituciones que ellos mismos crean cuando estas producen decisiones que no son de su agrado. Para esto se valen de mecanismos de contrainstitucionalización consistentes en la creación de nuevas instituciones más cercanas a sus intereses actuales para influenciar o reemplazar las anteriores. Los poderes emergentes, en cambio, suelen demandar mayor voz o influencia en las instituciones existentes y usan los bloqueos, así como la contrainstitucionalización para cambiarlas.

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

Las nociones de debilitamiento y disputa resultan incompletas para dar cuenta de las dinámicas existentes en la OMC. Es necesario estudiar, además, los procesos que (con base en una lógica pragmática de los miembros) buscan ampliar o profundizar las esferas de competencia de la OMC, a pesar de sus crisis. De allí que sea también pilar constitutivo del multilateralismo de transición el ser considerado un multilateralismo pragmático.

Ya sea en la función de administrar los acuerdos existentes como en resolución de controversias y, fundamentalmente, en cuanto a foro para las negociaciones entre sus miembros, la OMC es referida como un ámbito prioritario para la gobernanza del comercio internacional. Los países cumplen mayoritariamente con sus obligaciones de notificación, concurren a las instancias formales de la OMC para plantear sus preocupaciones comerciales y buscan la construcción de nuevos instrumentos para las relaciones comerciales internacionales entre las dinámicas provistas por la OMC. Estas actividades se impulsan debido a la existencia de áreas de interés específicas y asumiendo una implementación de los principios mucho más flexible que en otras etapas de la OMC (la de la Ronda de Doha, por ejemplo) y que en otras dinámicas (debilitamiento y pragmatismo).

Por otro lado, en las facetas de multilateralismo debilitado y en disputa las acciones son protagonizadas por los países con mayor poder de mercado y con una lógica crecientemente bipolar, en el rasgo pragmático del multilateralismo es posible identificar espacios para la influencia de países emergentes y países en desarrollo, como los de América Latina y el Caribe. La siguiente sección profundiza en su accionar.

**Cuadro II.1**  
El multilateralismo de transición en las funciones de la Organización Mundial del Comercio

	Multilateralismo de transición		
	Debilitamiento	Disputa	Pragmatismo
Función negociadora	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parálisis de la Ronda de Doha</li> <li>- Erosión del principio de nación más favorecida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Posicionamiento del discurso <i>Level the playing field</i></li> <li>- Discusión sobre Trato especial y diferenciado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agenda negociadora de las iniciativas conjuntas</li> <li>- Nuevos temas multilaterales</li> </ul>
Solución de controversias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bloqueo del Órgano de Apelación</li> <li>- Uso menos intenso del mecanismo de solución de diferencias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propuestas de reforma de la OMC para el mecanismo de solución de diferencias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uso del mecanismo de solución de controversias</li> <li>- Creación del procedimiento arbitral multipartito de apelación provisional</li> </ul>
Función administrativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento de la protección arancelaria y no arancelaria</li> <li>- Uso creciente de subsidios agrícolas</li> <li>- Incumplimiento en las obligaciones de notificaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propuestas de reforma de la función administrativa</li> <li>- Proceso de elección de nuevo director general (2020-2021)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cumplimiento y notificación de las regulaciones OMC</li> <li>- Recurso a preocupaciones comerciales y utilización de los comités y foros existentes</li> </ul>

Fuente: Zelicovich (2023).

## C. Los países de América Latina y el Caribe en el multilateralismo de transición

---

América Latina y el Caribe había tenido una participación acotada durante las instancias fundacionales del sistema multilateral de comercio. Se destaca, de aquellos años, el impulso a las cuestiones de la agenda del desarrollo en la búsqueda de reglas que hicieran un comercio internacional más justo. Durante la Ronda de Uruguay, en el marco de las transformaciones económicas de los años ochenta y comienzos de los años noventa, los países de la región extendieron su membresía en el GATT y profundizaron su involucramiento en el sistema multilateral. Esto implicó dos cambios destacados: por un lado, pasaron a tener una participación activa que buscaba incidir en las normas y, por otro, muchos Estados viraron de posiciones defensivas a posiciones ofensivas en áreas específicas del comercio internacional, impulsados por los cambios en la economía doméstica.

Una vez creada la OMC, gran parte de los países de la región se apropió de las ventajas del sistema, ocupando puestos clave, presionando por temas de su interés en las negociaciones y siendo usuarios activos del mecanismo de solución de controversias, entre otros. La Ronda de Doha, proceso de negociación lanzado en 2001, puso de manifiesto para la región la relevancia de las estrategias conjuntas de coalición en la búsqueda de ejercer influencia, al tiempo que también indicó los límites sistémicos de este empoderamiento, al entrar la función negociadora en una virtual parálisis, sentando los cimientos de ese multilateralismo de transición.

¿Cuál es el panorama de la participación de los países de la región a 20 años del inicio del que sería el principal proceso de negociaciones de la OMC y en el marco de la pandemia por COVID-19? En este apartado se presta atención al accionar de América Latina y el Caribe en el período del multilateralismo de transición. Como se refirió en la sección anterior, a través de este concepto se busca poner de manifiesto tanto los procesos de debilitamiento del sistema multilateral como los de disputa y pragmatismo en la reconstrucción de la autoridad internacional. Desde esta mirada, es posible identificar los espacios de participación y de búsqueda de influencia de los países de la región.

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

América Latina y el Caribe aborda esta etapa compartiendo valores y experiencias históricas, pero con intereses crecientemente diferenciados. Como muestra el cuadro II.2, la región es ampliamente heterogénea, con economías de distintos tamaños, especializaciones, políticas comerciales y de negociación. Asimismo, en los últimos años los países de América Latina y el Caribe también estuvieron marcados por transformaciones e inestabilidades domésticas, que acentuaron las fuerzas centrípetas, a la par de las transformaciones del sistema internacional. La cooperación intrarregional se encuentra en un momento de estancamiento y debilitamiento (Nolte y Weiffen, 2020), a la vez que la economía pasa por un proceso crítico en el que confluyen los efectos negativos de la pandemia con la debilidad estructural en términos de bajas tasas de crecimiento, insuficiente inversión y empleo, lo que ha llevado a sugerir una nueva *década perdida* (CEPAL, 2021). La participación y expectativas de los países de la región en la OMC no pueden desligarse de estos procesos.



## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

**Cuadro II.2**

### América Latina y el Caribe: Indicadores económicos y comerciales

País	Volumen de exportaciones (en millones de dólares)	Participación de comercio sobre producto interno bruto (porcentaje)	Principal producto exportado <sup>14</sup>	Principal destino de exportaciones	Arancel Consolidado nación más favorecida	Arancel aplicado, promedio simple	Acuerdos de libre comercio en vigor
Antigua y Barbuda	22	64,3	Desperdicios y desechos de metal precisos	Emiratos Árabes Unidos	59,6	9,9	3
Argentina	54884	15,7	Residuos sólidos de aceite de soja	Brasil	31,8	13,4	8
Bahamas <sup>15</sup>	354	32,5	Aceites de petróleo	Estados Unidos	N/d	N/d	N/d
Barbados	345	39,3	Aceites de petróleo	Estados Unidos	78,9	N/d	3
Belice	287	54,7	Azúcar de caña	Reino Unido	59,3	17,2	3
Bolivia, E.P.	7015	25,0	Gas de petróleo	Brasil	40,0	11,8	4
Brasil	209878	14,6	Habas de soja	China	31,4	13,3	9
Chile	73485	28,6	Mineral de cobre	China	25,1	6,0	30
Colombia	31008	17,3	Aceites de petróleo	Estados Unidos	41,1	5,8	15
Costa Rica	12174	31,1	Instrumentos y aparatos de medicina	Estados Unidos	43,1	5,6	15
Cuba	2200	N/d	N/d	N/d	21,6	10,1	4
Dominica	14	50,2	Jabón	Trinidad y Tabago	59,5	N/d	3
Ecuador	20227	23,2	Aceites de petróleo	Estados Unidos	21,7	12,3	7
El Salvador	5044	36,7	Remeras y camisetas	Estados Unidos	39,6	6,0	13
Granada	22	49,3	Nuez moscada	Estados Unidos	57,3	11,0	3
Guatemala	11521	22,4	Nuez moscada	Estados Unidos	41,3	5,6	10
Guayana	2587	48,5	Aceites de petróleo	Estados Unidos	57,0	11,7	4
Haití	721	22,9	N/a	N/a	18,7	4,9	2
Honduras	7683	37,5	Café	Estados Unidos	31,9	5,8	13
Jamaica	1219	40,7	Corindón artificial	Estados Unidos	50,4	8,6	3
México	417670	39,4	Automóviles	Estados Unidos	36,2	7,1	23
Nicaragua	5087	46,6	Remeras y camisetas	Estados Unidos	40,9	5,7	11
Panamá	9483	40,7	Medicamentos	Estados Unidos	22,8	5,1	18
Paraguay	8529	33,4	Habas de soja	Brasil	33,5	9,6	8
Perú	42411	22,8	Minerales de cobre	China	29,5	2,4	20
República Dominicana	10297	24,2	Oro	Estados Unidos	34,0	7,6	5
San Cristóbal y Nieves	52	48,4	Aparatos de protección de circuitos eléctricos	Estados Unidos	76,5	9,1	3
San Vicente y las Granadinas	54	42,5	Harina de trigo	Barbados	65,0	10,0	3
Santa Lucía	55	48,4	Cerveza	Estados Unidos	64,6	9,2	3
Suriname	2345	69,3	Oro	Emiratos Árabes Unidos	18,1	10,4	3
Trinidad y Tobago	5216	36,8	Gas de petróleo	Estados Unidos	56,0	N/d	4
Uruguay	6857	23,4	Carne de animales	China	31,6	10,3	8
Venezuela, R.B.	4980	N/d	Aceites de petróleo	Estados Unidos	36,5	13,8	3

Fuente: Zelicovich (2023).

<sup>14</sup> Según clasificación del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA) al nivel de 4 dígitos.

<sup>15</sup> Este país es observador y no miembro de la OMC.

## D. Afrontar la crisis: América Latina y el Caribe ante un multilateralismo debilitado

---

El multilateralismo debilitado en la OMC tuvo varias aristas: un incremento en el proteccionismo y menor apego a las normas del sistema multilateral, la parálisis de las negociaciones (con especial efecto sobre la Ronda de Doha) y el bloqueo del Órgano de Apelación, se cuentan entre las manifestaciones más significativas. Estos elementos convergieron en un debilitamiento sistémico de la OMC. En este apartado se analizan los efectos de esos procesos sobre los países de América Latina y el Caribe, así como las reacciones a estos.

En cuanto al primero de estos fenómenos (el proteccionismo), cabe señalar que la tendencia venía en ascenso desde el año 2009, pero comenzó a acelerarse para el año 2017, cuando, producto del incremento de tensiones comerciales entre la China y los Estados Unidos, el 4,7% del comercio internacional de bienes quedó afectado por medidas de restricción a las importaciones notificadas ante la OMC. En 2020, estos valores subieron al 9% del comercio mundial (Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, 2021).

Los estudios de la CEPAL han sugerido tres mecanismos causales a través de los que la aplicación de medidas proteccionistas en el marco de la tensión comercial entre la China y los Estados Unidos, que siguió a la implementación de aranceles por parte de la administración Trump y su respuesta de Pekín, afectan la inserción comercial de América Latina y el Caribe. En primer término, por su efecto sobre una caída del precio de las materias primas (especialmente de los metales); en segundo lugar, por provocar una mayor volatilidad financiera y cambiaria, que impacta en los flujos de inversión extranjera directa y, finalmente, por efecto de desviación del comercio, ya sea por exportaciones de la región que resultan impactadas por este tipo de medidas<sup>16</sup> o por comercio de terceros desplazado por tales medidas que puede ser ocupado por productos de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019). Según el mencionado reporte, en 2019, 12 países de la región enfrentaron disminuciones del valor exportado, en tanto que los demás Estados sufrieron una desaceleración. Solo Guatemala, México y la República Dominicana registraron aumentos (aunque moderados) de sus exportaciones e importaciones de bienes (CEPAL, 2019). Por efecto de desvío de comercio, el Brasil y México ampliaron sus exportaciones, pero estas ganancias fueron sobrepasadas por las pérdidas en términos de efectos indirectos e inestabilidad en el sistema internacional (Larraín y Zhang, 2021).

<sup>16</sup> La Argentina, el Brasil y México se vieron afectados por los aranceles al acero y aluminio impuestos por la administración Trump.

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

En consecuencia, aún si la región no ha sido masivamente objeto de mecanismos de restricción, este componente del multilateralismo debilitado ha producido efectos negativos sobre parte de los países, aunque con impactos diferenciados según el patrón de especialización y las oportunidades que se gestaron a partir de los efectos de desvío. Por esto, se sostiene que un menor cumplimiento de las normas en el ámbito multilateral incrementa la vulnerabilidad de América Latina y el Caribe en las relaciones comerciales internacionales.

En la segunda de las expresiones del multilateralismo debilitado (la parálisis de las negociaciones multilaterales), los efectos y sensibilidades de los países de la región han variado según las expectativas que estos tuvieran con respecto a los resultados que la OMC generara como espacio de liberalización del comercio, su estrategia de inserción internacional y la existencia de *alternativas* en el acceso a mercados. Entre los países de América Latina y el Caribe, hay algunos para quienes el acceso a mercados y regulaciones en el ámbito multilateral representan un elemento significativo en su inserción externa, siendo que la mayor parte de su comercio se realiza sobre una base NMF<sup>17</sup>. Para estos países, el bloqueo de la función negociadora implicó desplazar las expectativas de expansión de acceso a mercados, lo que es especialmente manifiesto en el caso de exportadores agrícolas. Esto se evidencia en las entrevistas realizadas, en donde varios de los diplomáticos de la región se refirieron a las dificultades que esta parálisis provocaba al desplazar temas de interés de los países latinoamericanos y del Caribe de las posibilidades de regulación.

Incluso para aquellos países de la región que han optado por las negociaciones preferenciales como mecanismo principal de proyección externa (véase el cuadro II.2), este debilitamiento de la función negociadora ha sido identificado como perjudicial. Para ellos, la OMC es una plataforma valiosa debido a que los acuerdos preferenciales, en parte, toman como base los textos negociados en el plano multilateral (Jansen y otros, 2020). Además, se reconoce que hay temas que son sistemáticamente excluidos en los acuerdos preferenciales (Bouzas y Zelicovich, 2014). En efecto y como apuntaron algunos de los entrevistados, “en el plano multilateral se consiguen cosas que en el bilateral no”<sup>18</sup> y hay “cuestiones sistémicas que no pueden explorarse en una relación bilateral”<sup>19</sup>, lo que da cuenta del rol insustituible de la OMC como base del sistema de comercio internacional.

17 De acuerdo con datos de la OMC, al año 2011 aproximadamente el 70% del comercio mundial se realizaba en base a arancel NMF o con preferencias menores al 5%. Una década más tarde, se señala que la mayor reducción de aranceles se hizo vía preferencial. Para América Latina, los márgenes de preferencia a 2020 son de 2,6% en los países desarrollados y de 3,7% en el comercio intrarregional; en cambio, tiene márgenes de preferencia negativos en Asia, África y economías en transición (UNCTAD, 2020).

18 Comunicación personal, entrevista diplomático A, octubre 2021.

19 Comunicación personal, entrevista diplomático G, diciembre 2021.

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

En tercer lugar, otra de las dimensiones del debilitamiento del sistema multilateral remite a la situación del Órgano de Apelación, tras el bloqueo al nombramiento de árbitros por parte de los Estados Unidos. La medida afectó a los países de América Latina y el Caribe a través de dos vías: por un lado, por su representación institucional en esta instancia del mecanismo de solución de controversias, puesto que el primer árbitro cuyo mandato venció en 2017 fue el latinoamericano. Por otro lado, la región se vio afectada por la incapacidad del Órgano de Apelación de sesionar en una serie de controversias que quedaron irresueltas.

El Órgano de Apelación está integrado por siete miembros, nombrados por el Órgano de Solución de Diferencias para un mandato de cuatro años, con la posibilidad de una renovación. Uno de estos árbitros ha correspondido a la región de América Latina y el Caribe. Entre 1995 y 2001, el puesto fue ocupado por el uruguayo Julio Lacarte-Muró, entre 2001 y 2009, por el brasileño Luiz Olavo Baptista y entre 2009 y 2017, por el mexicano Ricardo Ramírez-Hernández. Al finalizar este último su mandato, la Argentina, el Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, México y el Perú elevaron una propuesta para iniciar el proceso de selección del nuevo miembro (WT/DSB/W/596), pero esta encontró el rechazo de la Unión Europea, que proponía iniciar el proceso de selección de forma conjunta al del árbitro europeo, Van den Bosche, cuyo mandato también resultaba próximo a vencer. Fue en este entrecruzamiento de cuestiones que comenzó el proceso de bloqueo al nombramiento de nuevos árbitros. La renuncia del tercer árbitro (oriundo de la República de Corea), así como el cambio de énfasis sobre la política comercial respecto del multilateralismo de la administración Trump, llevaron a la profundización de la crisis cuando, ante las tres vacantes, los Estados Unidos se negaron a avanzar en el proceso de selección de sus reemplazantes (Organización Mundial de Comercio, 2017a).

Como consecuencia de esta vacancia, que llevó a la inoperatividad del Órgano de Apelación, dos de las controversias que involucraron a países latinoamericanos y caribeños quedaron irresueltas: por un lado, la disputa entre el Brasil e Indonesia relativa a las medidas de importación de carne de pollo y productos de pollo (DS484/17) y, por otro, aquella entre Colombia y Panamá por medidas relativas a la importación de textiles, prendas de vestir y calzado (WT/DS461/28). En ambos casos se trata de la instancia final de la controversia, al recurrir en el primero de los casos el Brasil (e Indonesia, en apelación cruzada) y en el segundo Panamá, al Órgano de Apelación respecto del desacuerdo debido a las medidas destinadas a cumplir las recomendaciones del caso<sup>20</sup>. Estas apelaciones, ante la parálisis del organismo, dejaron a ambos países sin la posibilidad de resolver la controversia por la vía de una determinación del Órgano de Apelación.

<sup>20</sup> De acuerdo con el párrafo 5 del artículo 21 del Entendimiento de Solución de Diferencias, en caso de presentarse un desacuerdo respecto de las medidas de cumplimiento de las recomendaciones de un informe adoptado, dicha diferencia deberá resolverse con intervención del grupo especial que haya entendido inicialmente en el asunto

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

Estas manifestaciones del multilateralismo debilitado a lo largo de las distintas funciones de la OMC llevaron a la extensión de una noción de crisis sistémica en el organismo. Cuando los bloqueos y descontentos condujeron a un debilitamiento significativo de las funciones del sistema multilateral, los países de la región que habían sufrido sus efectos tanto directos como indirectos comenzaron a articular respuestas para afrontar la crisis. Sobre la base de principios compartidos se elaboraron diagnósticos de los retos del multilateralismo y sus causas y se desarrolló una diplomacia activa en defensa de este multilateralismo.

Desde la Conferencia Ministerial de Buenos Aires de 2017, los países de América Latina y el Caribe tomaron la iniciativa de una diplomacia activa como reacción a la configuración de un multilateralismo debilitado. Para esto, impulsaron una declaración conjunta manifestando su apoyo al sistema multilateral de comercio y su preocupación por los retos que se plantean a la OMC<sup>21</sup>. Posteriormente, otros miembros adhirieron al documento de la declaración y alcanzaron el aval de 46 ministros (WT/MIN(17)/55/Rev.1). Se trata de un documento político firmado por la defensa del multilateralismo y la exaltación de algunas de las virtudes de la OMC. Argumentan que esta ha logrado: “Promover el comercio internacional y el desarrollo, ha facilitado la solución pacífica de las diferencias comerciales y ha servido de baluarte contra el proteccionismo. Esto ha contribuido a dar fortaleza y estabilidad a la economía mundial”.

Se debe notar cómo en esta declaración se hace especial mención al papel de los órganos ordinarios de la organización al supervisar la aplicación de los Acuerdos de la OMC, así como a la función de vigilancia del comercio y a la transparencia a las políticas y prácticas comerciales de los miembros. Estos elementos también se identifican como los más relevantes del funcionamiento de la OMC en las entrevistas realizadas, puntualizándose que en ellos la crisis no era tan significativa.

---

21 Inicialmente se trató de una Declaración Presidencial de los Gobierno de la Argentina, el Brasil, Colombia, Chile, Guyana, México, el Paraguay, el Perú, Suriname y el Uruguay [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/mc11\\_s/declarationmc11\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc11_s/declarationmc11_s.htm).

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

Los países de América Latina y el Caribe continuaron manifestando, en conjunto e individualmente, estos postulados en las distintas reuniones del Consejo General<sup>22</sup>. Entre otros, en las intervenciones se presenta cómo:

El aumento de las medidas proteccionistas y la creciente tendencia al nacionalismo, así como la incapacidad de la OMC para nombrar a los miembros del Órgano de Apelación y la lucha por un equilibrio geopolítico global plantean desafíos sistemáticos para el multilateralismo y el sistema multilateral de comercio que se basa en normas (Declaración de Barbados, 2019, WT/GC/M/176).

Se plantea la necesidad de reafirmar el “Compromiso con la preservación de un sistema multilateral de comercio inclusivo, transparente y basado en normas, con la OMC como su institución central” (Declaración de Jamaica, en representación del grupo ACP, 2019, WT/GC/M/179). A esto se le agrega la preocupación por *la falta de consenso* y la *polarización* que amenazan “La capacidad de ser eficientes y eficaces en las negociaciones comerciales, además de ser inclusivos y acomodarnos a las necesidades de desarrollo reales y específicas de los países miembros” (Declaración de Chile, 2019, WT/GC/M/179). Del mismo modo, se ha marcado la necesidad de preservar los principios de la OMC, para enfrentar las acciones unilaterales que “Son inconsistentes con las normas de la OMC” (Declaración del Estado Plurinacional de Bolivia, junto con el Ecuador y Cuba y otros socios extrarregionales, 2019 WT/GC/W/778/Rev.2 y WT/GC/M/179). Finalmente, otros países han hecho énfasis en la parálisis del mecanismo de solución de controversias y en la importancia de restablecer un mecanismo efectivo para “Aportar seguridad y previsibilidad al sistema multilateral de comercio” (Declaración del Brasil, 2019, WT/GC/M/176).

En la reunión de diciembre de 2019, 60 países expresaron su preocupación por los retos a los que se enfrenta la OMC, a través de una *Declaración en apoyo al sistema multilateral de comercio basado en normas* (Consejo General, 2019). Participaron de este la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, El Salvador, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Trinidad y Tabago y el Uruguay.

22 Los temas de crisis y reforma de la OMC, la discusión sobre el trato especial y diferenciado y sobre el modelo de desarrollo fueron centrales en las sesiones acontecidas entre octubre de 2018 y mayo de 2020, previo a que la irrupción de la pandemia desplazase esos temas de agenda.

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

Tras varios meses en los que las reuniones del Consejo General priorizaron la crisis de COVID-19, la proximidad de la 12ª Conferencia Ministerial reanimó la presentación de documentos en defensa del multilateralismo. Nueve países de la región (Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Uruguay) integraron una comunicación de 34 países respecto a cuestiones sistémicas, en las que se enfatiza el apoyo a los principios y objetivos de los Acuerdos de Marrakech y la noción de un sistema de comercio multilateral que se basa en normas; la importancia y pertinencia del sistema multilateral de comercio en el contexto de la crisis sanitaria mundial y la necesidad de reformar la OMC, con énfasis en la función negociadora, la solución de diferencias y la labor de vigilancia y transparencia (WT/GC/W/827/Rev.2, octubre 2021).

A partir de las entrevistas realizadas, se confirma la noción de crisis como expresión de elementos, tanto materiales como subjetivos. Se evidencia que la percepción de la profundidad y alcance de esa noción de crisis de la OMC ha variado entre los países de la región según cuáles de las funciones ponderan como más relevantes, así como de acuerdo con las expectativas de resultados que los miembros coloquen sobre la OMC. Quienes llevan el día a día en Ginebra hacen notar la distinción entre las narrativas de crisis que prevalecen en la prensa, las diferencias de expectativas respecto de cuál es el rol de la OMC (sobre todo entre los sectores que pugnan por una mayor liberalización *vis a vis*, la provisión de certidumbre en el comercio internacional como bien colectivo) y el funcionamiento de las tareas de vigilancia y transparencia del comercio. El foco de las preocupaciones ha sido, como muestran las declaraciones anteriores, las que acontecen en el nivel sistémico.

## E. La OMC como campo de juego de un multilateralismo disputado, cuál es el lugar para América Latina y el Caribe

---

La caracterización de la OMC bajo el multilateralismo de transición conjuga el debilitamiento de la autoridad internacional con su reconfiguración y reconstrucción. De este modo, se encuentra también una faceta del multilateralismo en la que acontecen dinámicas al interior de la OMC que expresan la disputa por el sentido de la gobernanza global del comercio internacional. En la reconfiguración de la autoridad internacional se producen pujas por los espacios de poder en la manera de hacer las reglas. En el período en estudio, algunos procesos que ilustran esas disputas son el de la reforma de la OMC, incluida la discusión por el trato especial y diferenciado, así como la elección del director general.

En estos procesos, el poder (entendido como poder de mercado y capacidad negociadora (Drahos, 2003)) ha tenido centralidad explicativa, como se refleja en el protagonismo de la China y los Estados Unidos (Zelicovich, 2020). Sin embargo, los países en desarrollo, como los de América Latina y el Caribe, no han sido meros espectadores. Es posible identificar el involucramiento de algunos de los Estados de la región en varios de los debates centrales de disputa en la OMC. Como se vio en el apartado anterior, los latinoamericanos y caribeños han impulsado acciones y comunicaciones en la discusión por la reforma OMC (incluida la normalización del Órgano de Apelación). Asimismo, se han involucrado en el debate por el trato especial y diferenciado, aunque aquí los posicionamientos presentan matices entre países, según sus estrategias de desarrollo, marcando una diferencia con los debates de los años setenta. Finalmente, hay también un involucramiento activo en las cuestiones institucionales; ejemplo de esto es la presentación, por parte del Grupo Regional de América Latina y el Caribe (GRULAC)<sup>23</sup>, de la candidatura del mexicano Jesús Seade, como sucesor de Azevêdo en la dirección general del organismo.

En el desarrollo de los acontecimientos que condujeron al establecimiento de la reforma de la OMC en la agenda internacional, el puntapié lo dieron los Estados Unidos, seguidos de la Unión Europea, a través del bloqueo al Órgano de Apelación y de comunicaciones como los documentos *The President Trade Policy Agenda* de los años 2017 y 2018<sup>24</sup>, el discurso de Robert Lighthizer (representante de Comercio

---

23 Se trata de un grupo de diálogo y concertación, no vinculante, en el que participan todos los países de América Latina y el Caribe, a nivel de embajadores, ante los Organismos de Naciones Unidas y otras Agencias Especializadas.

24 Estos documentos establecen los lineamientos centrales de la política comercial externa de los Estados Unidos, lo que incluye la noción de una insatisfacción con el funcionamiento de la OMC que hacía necesario revisar sus mecanismos institucionales. En 2018, reformar el sistema multilateral de comercio se identifica como pilar de la política comercial externa.



## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

de los Estados Unidos) durante la Conferencia Ministerial de 2017, el discurso de Emmanuel Macron ante la OCDE en mayo de 2018 y el documento WTO EU proposal on *WTO modernization* de la Comisión Europea. Las narrativas principales de reforma OMC hacen énfasis en estos actores, incorporando, a la vez, el papel de la China.

América Latina y el Caribe no estuvo ausente en este proceso y es relevante dar cuenta de su participación, posicionamientos y estrategias. Un foro de socialización y legitimación de la agenda de reforma fue la reunión del G20 en 2018, organizada por la Argentina. De acuerdo con entrevistas realizadas a funcionarios involucrados en este proceso, la Argentina buscó desarrollar un papel de *honest broker*, lo que implicó dar un espacio de discusión a la reforma de la OMC (Zelicovich, 2020). Por otra parte, una coalición surgida de este proceso (el Grupo Ottawa<sup>25</sup>) también contó con la participación de tres latinoamericanos: el Brasil, Chile y México. Estos países son los más activos de la región en el proceso de reforma, liderando las iniciativas. Entre otros, este grupo ha apoyado propuestas relativas a la mejora de la transparencia y de los mecanismos de notificación, el fortalecimiento de las funciones deliberativas y de monitoreo de la OMC, así como la restitución del funcionamiento del mecanismo de solución de controversias, mediante el ajuste de procedimientos, pero también apuntando a resolver las preocupaciones comerciales sin llegar a la instancia de litigio. En consonancia con lo señalado en el apartado anterior respecto al proceso de bloqueo del Órgano de Apelación, México también tuvo un papel activo en las sesiones del Órgano de Solución de Diferencias al encabezar propuestas para iniciar el proceso de selección de nuevos árbitros.

A lo largo de todo el proceso también pueden encontrarse declaraciones y comunicaciones de los países de la región. Una de las estrategias ha sido la de presentación de documentos y comunicaciones, de la mano de una diplomacia activa. En diciembre de 2018, la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México, el Paraguay y el Uruguay articularon una respuesta conjunta a la agenda que se iba gestando (Consejo General, 2018). En esta se manifestaron de acuerdo en la discusión de la *modernización de la OMC* a partir de la agenda de los pilares de negociaciones, administración y solución de controversias que los documentos de los Estados Unidos y la Unión Europea habían delineado, pero llamaron a tener en consideración los contenidos de las comunicaciones presentadas por este mismo grupo, en mayo

---

25 Coalición formada a partir de una reunión convocada por el Canadá en octubre de 2018 y que tiene como tema central la reforma de la OMC. De esta participan Australia, el Brasil, Chile, el Japón, México, Noruega, Nueva Zelanda, la República de Corea, Singapur, Suiza y la Unión Europea.

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

de 2017, en defensa del sistema multilateral de comercio y con el llamamiento al nombramiento de nuevos árbitros para el Órgano de Apelación. En las sesiones del Consejo General que siguieron, la centralidad de la reforma en los temas de interés de los miembros produjo varias declaraciones posteriores en la misma línea argumental, que se articularon, a la vez, con las de otros países en desarrollo.

Es interesante notar cómo en este proceso, aunque los países de América Latina y el Caribe sostuvieron una posición común en la defensa del multilateralismo y del mantenimiento de un orden comercial que se basa en reglas (incluso con un pasado compartido en cuanto a la articulación entre comercio y desarrollo), difieren en sus posiciones en uno de los temas centrales de la reforma: el trato especial y diferenciado. En sus posicionamientos, los países de la región mantienen la importancia del nexo entre comercio y desarrollo como uno de los principios centrales de la OMC, pero difieren en cuánto y cómo el trato especial y diferenciado, en su condición actual, es un elemento funcional en ese nexo. Asimismo, persisten discrepancias respecto de si, a la luz de los planteos impulsados por los Estados Unidos<sup>26</sup> y la Unión Europea, debe reformarse la forma en la que se instrumenta actualmente este concepto.

El espectro de posiciones va desde la renuncia a la condición de país en desarrollo por parte del Brasil, lo que rompe la homogeneidad compartida en la región, hasta el posicionamiento de Cuba y la República Bolivariana de Venezuela, que junto con la China, la India y Sudáfrica, auspiciaron la comunicación *The continued relevance of special and different treatment in favour of developing members to promote development and ensure inclusiveness* (WT/GC/W/765<sup>27</sup>), en la que defendieron la autodesignación de cada país y la vigencia del trato especial y diferenciado. Como sostuvo uno de los funcionarios entrevistados: “La narrativa del desarrollo es una narrativa en disputa”<sup>28</sup>. Cabe notar que no hay un documento de representación regional sobre trato especial y diferenciado ni un mecanismo de concertación al respecto, equivalente a aquellos de los años setenta en los que se articulaban las posiciones en el GATT y la UNCTAD.

26 En particular, mediante la propuesta WT/GC/W/764.

27 En la versión Rev2 de febrero 2019, adhieren al documento el Estado Plurinacional de Bolivia y lo hacen también la República Democrática Popular Lao, Kenia, la República Centroafricana y el Pakistán.

28 Comunicación personal, entrevista diplomático E, octubre 2021.

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

De acuerdo con las declaraciones vertidas en las discusiones del Consejo General, el Brasil defiende el nexo entre comercio y desarrollo, pero acepta una versión adaptada del trato especial y diferenciado, que dé cuenta de una “Actualización del equilibrio general de obligaciones y flexibilidades en el marco de la OMC” (Declaración del Brasil, 2019, WT/GC/M/178). En el discurso de este país: “El trato especial y diferenciado es una dimensión del desarrollo, que no es lo mismo que el desarrollo propiamente dicho”. México también se alinea en una posición pragmática, entendiendo que: “Dado que no todos los miembros en desarrollo tienen las mismas necesidades, la adopción de un enfoque único no sería funcional ni permitiría abordar adecuadamente las necesidades específicas de los miembros en desarrollo”. (Declaración de México, 2019, WT/GC/M/178). En el polo opuesto, Cuba sostiene que “El trato especial y diferenciado es un derecho consagrado en los acuerdos y no negociable que tienen todos los miembros en desarrollo” (Declaración de Cuba, 2019 WT/GC/W/778/Rev.3).

En la reunión del Consejo General de octubre de 2019, la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, el Paraguay, el Perú y el Uruguay hicieron una comunicación conjunta en la que indicaron que:

el desarrollo es un fenómeno multidimensional que debe ser considerado un proceso de avance continuo e integral. No existe un indicador único que pueda medirlo, ni que tenga en cuenta la diversidad de situaciones a las que se enfrentan los miembros en desarrollo y que era necesario debatir cómo aplicar pragmáticamente el trato especial y diferenciado conforme a las necesidades de cada miembro y de manera de, acuerdo con cada esfera de negociación concreta (Declaración de Colombia, 2019, WT/GC/M/180).

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

La ambición de poder (y activo involucramiento) de la región en el multilateralismo en disputa se aprecia también en la postulación de Seade como candidato por México, respaldado por los países de la región a la Dirección General de la OMC, tras la renuncia de Azevêdo. El proceso de selección se inició en junio de 2020 y contó con candidatos de Arabia Saudita, Egipto, Kenia, Moldavia, Nigeria, el Reino Unido y la República de Corea, además del mexicano. La elección, lejos de ser un proceso técnico, tuvo una fuerte carga geopolítica, con recelos y acusaciones entre la China y los Estados Unidos. El candidato latinoamericano contó con todo el apoyo de la región (algo destacable en contraste a la elección de 2013), pero quedó eliminado tempranamente en el proceso de selección. Después de esto, la mayoría de los latinoamericanos terminaron apoyando a la candidata de Nigeria, Ngozi Okonjo Iweala (Baschuk, 2020). Su elección solo pudo confirmarse en febrero de 2021, tras la renuncia de la candidata de la República de Corea y el cambio de postura de los Estados Unidos, favorable a esta última.

En el multilateralismo disputado, la región se presenta unida en la defensa del multilateralismo como principio ordenador de las relaciones comerciales internacionales, pero exhibe matices en los posicionamientos específicos entre aquellos países más pragmáticos y los que mantienen posturas más arraigadas en los principios. Los países de la región con mayores recursos de poder (de mercado y de capacidades negociadoras) son los que más activamente se involucraron en el proceso de discusión por la reforma, aunque de manera reactiva a los ritmos y agenda que provocaron las interacciones y disputas entre la China y los Estados Unidos. Los países más pequeños, que incluso así se involucran en este proceso de multilateralismo disputado, lo hacen debido a su interés sistémico en la OMC, buscando facilitar el diálogo y preservar el espacio de cooperación. Un tercer grupo, protagonizado principalmente por los países del Caribe anglófono, pugnan por la preservación del *statu quo*, sobre todo en la cuestión del trato especial y diferenciado.

## F. Sacar partido del sistema: América Latina y el Caribe ante el multilateralismo pragmático

---

La tercera de las facetas del multilateralismo de transición, la del multilateralismo pragmático, es aquella donde los países de América Latina y el Caribe exhiben mayor dinamismo como usuarios del sistema multilateral de comercio y donde desarrollan esfuerzos para ampliar los espacios de incidencia en la gobernanza del comercio internacional. El multilateralismo pragmático implica el reconocimiento de que, pese a la crisis del multilateralismo, la OMC mantiene su relevancia como mecanismo para orientar las políticas comerciales externas de los países y mantener la certidumbre y cooperación en las relaciones comerciales internacionales. Advirtiendo esta dualidad entre declinación y vigencia de la OMC, los países de la región despliegan una amplia e intensa participación en el organismo, tanto involucrándose activamente en las negociaciones multi y plurilaterales como siendo usuarios recurrentes del mecanismo de solución de controversias y apoyando (y usufructuando de) la labor cotidiana del organismo en lo que hace la función administrativa. En aquellos aspectos en los que las dinámicas se centran en valores y principios, la región tiende a presentar posicionamientos compartidos, en tanto que cuando los procesos se mueven hacia los intereses emergen subdivisiones regionales.

Uno de los elementos que los países latinoamericanos y caribeños han priorizado en su desempeño en el período reciente es el de las presidencias de los órganos dentro de la estructura decisional. Entre 2015 y 2021, mantuvieron una presencia sostenida, incluso en aquellos puestos de mayor influencia. Además de los dos mandatos del brasileño Roberto Azevêdo en la Dirección General de la OMC (2013-2020) y de la actuación de la Argentina como anfitriona de la 11ª Conferencia Ministerial, hubo numerosas participaciones claves. Se destaca, en 2015, la presidencia del embajador de México en el Consejo General y, en 2017, la del embajador de Colombia en el Órgano de Examen de Políticas Comerciales. De los diez órganos subsidiarios del Consejo General<sup>29</sup>, los países de la región presidieron dos en el año 2015 (Chile y Paraguay), tres en 2016 (Chile, Perú y Uruguay), cuatro en 2018 (Ecuador, Panamá, Paraguay y Perú) y cuatro en 2019 (Argentina, Barbados, Jamaica y Uruguay). De los comités de negociaciones, Guyana ocupó la presidencia en agricultura y algodón (en 2018 y 2019), en tanto que la Argentina y Colombia estuvieron a cargo del Comité de Negociaciones de Servicios (entre 2015 y 2017). Por otra parte, los comités de Negociaciones de Reglas y de Propiedad Intelectual han estado, desde 2009 el primero y desde 2013 el segundo, a cargo de diplomáticos de países latinoamericanos o caribeños (Colombia, Honduras,

29 Consejo de Comercio de Mercancías, Consejo de Comercio de Servicios, Consejo de los ADPIC, Comité de Comercio y Medio Ambiente, Comité de Comercio y Desarrollo, Comité de Restricciones por Balanza de Pagos, Comité de Acuerdos Comerciales Regionales, Comité de Asuntos Presupuestarios, Financieros y Administrativos, Grupo de Trabajo sobre Comercio y Transferencia de Tecnología; Grupo de Trabajo sobre Comercio, Deuda y Finanzas.

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

Jamaica y México). Respecto a los 14 órganos subsidiarios del Consejo de Mercancías, en 2015 hubo tres presidencias de América Latina y el Caribe: dos en 2016, cuatro en 2017, tres en 2018 y dos en 2019. Por último, en dos ocasiones (2016 y 2018) un argentino y un chileno estuvieron a cargo del Grupo de Trabajo de Regulación de Servicios, órganos subsidiarios del Consejo de Comercio de Servicios.

Para el año 2021, destacan la figura de Dacio Castillo (Honduras) como presidente del Consejo General; Ángel Villalobos Rodríguez (México) en el Consejo de Comercio de Servicios; Cheryl Kay Spencer (Jamaica) en el Grupo de Trabajo sobre Comercio, Deuda y Finanzas; Santiago Wills (Colombia) en el Grupo de Negociación sobre las Normas; Alfredo Suescum (Panamá) en el Comité de Negociaciones del Consejo de los ADPIC; Gloria Abraham Peralta (Costa Rica) en el Comité de Negociaciones de Agricultura y del Subcomité del Algodón; Marcos Da Rosa Uranga (el Uruguay) en el Comité de Agricultura y Elisa María Olmeda de Alejandro (México) en el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio.

Conforme a las entrevistas realizadas, detrás de estas acciones se combinan intereses personales de los diplomáticos y acciones tácticas que tienen como meta ganar visibilidad y prestigio en el sistema multilateral. Quienes ocupan estos lugares procuran facilitar las discusiones y, como parte de esta meta, esto implica la participación en grupos informales de negociación y diálogo<sup>30</sup> de los que raramente formarían parte en otra condición.

Para alcanzar estos espacios los países se valen del mecanismo de concertación regional GRULAC. En la OMC su dinámica se centra, principalmente<sup>31</sup>, en impulsar el posicionamiento de embajadores de la región en espacios clave de la Organización, también promueve el intercambio de opiniones sobre temas de la agenda internacional. A diferencia de otros grupos regionales (como el Grupo Africano), no se desempeña como coalición negociadora.

Al analizar las acciones y discursos de los países de la región dentro de la función de la OMC como foro de negociaciones, se identifica una primera dinámica basada en intereses, lo que deriva en la heterogeneidad de posiciones (y, por lo tanto, en el rol limitado del GRULAC). Las diferencias en especializaciones productivas y orientación de los modelos de desarrollo se traducen en la distribución de los países de

30 En las entrevistas realizadas se ha referido al Breakfast Group o grupo de desayuno y también a las *enchiladas talks* (diálogos auspiciados por México).

31 Otras actividades atribuidas a GRULAC en la OMC son: “Presentar documentos sustantivos sobre un tema a ser discutido en el seno del Grupo; Hacer seguimiento de los temas presentes en la agenda de los foros internacionales que funcionan en Ginebra; Construir posiciones conjuntas sobre temas; Elaborar declaraciones que reflejen la posición conjunta del grupo; Discutir sobre las posibles candidaturas a presentar o a ser respaldadas en los diferentes mecanismos existentes” (Cancillería de Colombia, 2021).

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

América Latina y el Caribe a lo largo de un entramado diferenciado de al menos 15 coaliciones negociadoras diferentes, en donde no hay un ordenamiento como región, aunque sí algunos patrones de proximidad entre los países agroexportadores del sur o productores tropicales, o bien de la región de Caribe, a modo de ejemplo.

Aunque los testimonios dan cuenta de que la lengua y cultura compartidas posibilitan los diálogos informales entre los embajadores e América Latina y el Caribe, en el momento de las negociaciones de acceso a mercados, las diferencias en los modelos de desarrollo y especializaciones productivas generan efectos sobre cuáles socios priorizar. Al pasar la atención de los valores a los intereses emergen las líneas de división. Como se evidencia en las entrevistas, los países se perciben como diferentes y saben que esas diferencias también los distinguen de otros grupos regionales. El GRULAC, que se posiciona como mecanismo efectivo para la concertación de posiciones en materia de la negociación de presidencias de los comités y consejos, no lo es para la negociación sustantiva de la agenda comercial y en esta dimensión no hay instancias intermedias sustitutas.

Los países que son grandes exportadores agrícolas participan en el Grupo de Cairns y llevan adelante una agenda ofensiva mediante ese espacio. Allí convergen el MERCOSUR y algunos de los países andinos. Aunque en épocas recientes el G20 agrícola no ha registrado actividades, también hubo una participación sustantiva de la región de esta coalición, con 12 países latinoamericanos integrándola. Es importante detallar que esta coalición se destacó por su perfil heterogéneo, convergiendo exportadores e importadores agrícolas con una meta común en la dimensión del desarrollo y contrapuesta a las lógicas de poder que cerraron las negociaciones agrícolas en el GATT (Narlikar y Tussie, 2004).

De los países del sur, durante la Ronda de Doha, la Argentina, el Brasil y la República Bolivariana de Venezuela también supieron ser parte de la coalición del AMNA11, que presentaba una postura proteccionista en materia de acceso a mercados no agrícolas. Esta coalición sigue figurando como activa en la página web de la OMC, aunque no se registran documentos presentados por ella durante el período analizado.

Al analizar el comercio por sectores, es posible identificar divisiones adicionales en materia de pesca y productos tropicales. En la primera, destaca la coalición informal *Amigos de los Peces*, que buscaba la reducción de los subsidios a la pesca y que integran la Argentina, Australia, Chile, Colombia, el Ecuador, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, el Pakistán, el Perú y los Estados Unidos. En el marco de las 11<sup>o</sup> y 12<sup>o</sup> conferencias ministeriales, en las que este tema tomó relevancia,

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

seis Estados latinoamericanos (Argentina, Colombia, Costa Rica, Panamá, Perú y Uruguay) concertaron sus posiciones, siendo reconocidos como los Six-Lat. A ellos se les atribuyen propuestas como la del documento TN/RL/GEN/183, de noviembre de 2016. En productos tropicales, convergen países andinos y centroamericanos: Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Perú. Por otra parte, Chile y México comparten otras experiencias, como la de APEC (donde también está el Perú), Amigos de Antidumping (con el Brasil, Colombia y Costa Rica) y el Grupo de Ottawa (con el Brasil).

Los países centroamericanos y del Caribe (a excepción de Costa Rica) coinciden en cinco coaliciones: Estados de África, del Caribe y del Pacífico (conocida como ACP), G90, Economías Pequeñas y Vulnerables, G33 y Patrocinadores del documento W52<sup>32</sup>. Estas coaliciones son, además, las que mayor cantidad de países de la región reúnen, alcanzando 22 miembros latinoamericanos y caribeños en el G33 (sobre un total de 47 integrantes).

En algunos de los casos se identifican, además, mecanismos de coordinación intrarregionales. En materia de agricultura, destacan acciones derivadas del Consejo Agropecuario del Sur, foro ministerial de coordinación y consulta integrado desde 2003 por los ministros de agricultura de la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, el Paraguay y el Uruguay. A través de este se concertan posiciones y se impulsan documentos y comunicaciones conjuntas en el Comité de Negociaciones Agrícolas<sup>33</sup>. En facilitación del comercio, se remite al Foro Latinoamericano de Comités Nacionales de Facilitación del Comercio, en el que participan 17 países de la región<sup>34</sup>. Por otra parte, mientras que el MERCOSUR ha sido esporádico en el uso de canales formales de coordinación de posiciones en la OMC (Zelicovich, 2011; Busso y Zelicovich, 2021) y que en la Alianza del Pacífico tampoco existen instancias formales de esta concertación<sup>35</sup>, entre los países del Caribe hay un mecanismo institucionalizado de coordinación derivado de la Comunidad del Caribe (Caricom). Este se trata de la Oficina de negociaciones Comerciales (OTN, por sus

32 Se trata de una propuesta (TN/C/W/52) presentada en el año 2008 en las negociaciones de indicaciones geográficas en el marco del ADPIC. La lista incluye como grupos a la Unión Europea, el Grupo ACP y el Grupo Africano. Acorde a la página web de la OMC, este es uno de los grupos negociadores vigentes, aunque no se registran nuevas actividades.

33 Por ejemplo, G/AG/GEN/187, junio de 2021.

34 Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

35 Comunicación personal, entrevista diplomático B, octubre 2021.



## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

siglas en inglés), cuya función es asistir a los miembros<sup>36</sup> en desarrollar una estrategia común de negociaciones comerciales externas. La Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) comparte, por otra parte, una oficina en Ginebra, cuya misión es la representación de los países en la región ante los organismos internacionales con sede en esta ciudad. Esta se creó en 2005, precisamente ante la falta de presencia de los países de esta subregión en las discusiones de la OMC<sup>37</sup>.

Al abordar el estudio de las negociaciones es importante reconocer que en el período comprendido entre 2016 y 2021, la agenda enfrentó cambios de sustancia y de forma. Este proceso tuvo lugar a lo largo de tres conferencias ministeriales. Primero en Bali (2013), al aprobarse el Acuerdo de Facilitación del Comercio, el que supuso la ruptura de facto de la cláusula de Single Undertaking<sup>38</sup>. Posteriormente, en Nairobi (2015), cuando en la declaración final los miembros hicieron explícito el desacuerdo respecto a la vigencia del mandato del programa de Doha para el desarrollo. Finalmente, en Buenos Aires (2017), al lanzarse una serie de negociaciones plurilaterales en nuevos temas (comercio electrónico, facilitación de inversiones, mipymes, regulación doméstica de servicios) bajo la dinámica de las denominadas iniciativas conjuntas. Como resultado hubo un corrimiento de la agenda: el Comité de Negociaciones de Acceso a Mercados no Agrícolas dejó de tener actividades sustantivas, como muestran los sucesivos reportes anuales de la OMC. En agricultura, la negociación de acceso a mercados y reducción de ayuda interna se diluyó en una agenda centrada en transparencia y procedimientos. Por otra parte, los nuevos temas implicaron una expansión de la agenda y la dinámica plurilateral el quiebre del multilateralismo como principio ordenador.

La especialización productiva de América Latina y el Caribe en el sector agrícola produjo que históricamente las negociaciones de agricultura hayan sido las prioritarias para los países de la región. Aún si estuvieron en el centro de la agenda de Doha, quedaron diluidas y bloqueadas en numerosas oportunidades, sin que su regulación dejara de ser prioritaria para la inserción internacional de la mayor parte de América Latina y el Caribe. Los diez principales destinos de exportación de América Latina y el Caribe son los países que aplican los aranceles más restrictivos a los productos agrícolas (Perini y otros, 2021). Asimismo, son relevantes los niveles de subsidios agrícolas distorsivos que otorgan varias de las economías desarrolladas.

36 Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Monserrat, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago.

37 Los miembros son Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Monserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas. Además de la representación en las negociaciones multilaterales, esta misión concentra esfuerzos en las funciones de monitoreo e implementación, así como la asistencia técnica para la creación de capacidades.

38 Cláusula incluida en el artículo 47 de la Declaración Ministerial de Doha. Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

Durante el período en estudio, los países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay) presionaron para que estas negociaciones retomaran dinamismo y centraran la agenda en temas sustantivos (como acceso a mercados y reducción de ayuda interna) y no solo en cuestiones de transparencia y notificaciones. Para esto, se valieron de la presentación de comunicaciones y propuestas<sup>39</sup>, así como de declaraciones en las reuniones de los diversos órganos de la OMC. Por ejemplo, durante la 12a Conferencia Ministerial, en una de sus alocuciones el embajador del Brasil ante el Consejo General afirmó: “Dos “N”: Ningún Nur-Sultan sin agricultura. La transparencia es esencial, pero está lejos de ser suficiente”<sup>40</sup> (Declaración del Brasil, 2019, WT/GC/M/179).

Otro de los temas de interés de la región de la agenda reciente fue el de la declaración conjunta sobre las prohibiciones o restricciones a las exportaciones de productos agropecuarios en relación con el Programa Mundial de Alimentos, de enero de 2021<sup>41</sup>. En este caso, la región se mostró dividida: con el apoyo del Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Granada, Guyana, Jamaica, México, el Paraguay, el Perú, Santa Lucía y el Uruguay, pero no de la Argentina. Los firmantes de la declaración se comprometen a no imponer prohibiciones o restricciones a la exportación de productos alimenticios adquiridos con fines humanitarios no comerciales por el Programa Mundial de Alimentos, enfatizando la urgencia de esta medida habida cuenta la pandemia y otras crisis.

Por otro lado, en acceso a mercados no agrícolas las actividades negociadoras entraron en un impasse con el fracaso de la Ronda de Doha, otros tópicos mostraron renovado dinamismo. En pesca, por ejemplo, los países de la región se involucraron activamente. Estas negociaciones, lideradas por el embajador de Colombia, tienen como meta alcanzar un acuerdo sobre disciplinas que eliminen las subvenciones a la pesca ilegal no declarada y no reglamentada y prohíban ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen con la sobrecapacidad y sobrepesca<sup>42</sup>. Los latinoamericanos, en particular la Argentina, Colombia, Costa Rica, Panamá, el Perú y el Uruguay, han tenido una participación en las negociaciones, presentando documentos en los que se propone una formulación de las disciplinas relativas a la pesca

39 JOB/AG/177 (y sus revisiones) JOB/AG/198, entre las más relevantes del último período.

40 En esta afirmación la referencia a Nur-Sultan remite a la celebración de la duodécima Conferencia Ministerial, que había sido programada inicialmente para junio de 2020 en la capital de Kazajistán.

41 Para más detalles referirse al documento WT/L/1109 de la OMC.

42 Si bien las negociaciones iniciaron en 2001, con el mandato de: “Aclarar y mejorar las disciplinas de la OMC existentes”, en este asunto, las tratativas adquirieron un impulso adicional cuando la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por Naciones Unidas en 2015, manifestó el papel de la OMC en la consecución de la meta 14.6 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

(TN/RL/GEN/187 y TN/RL/GEN/187/Rev.2). Por otra parte, en servicios, la región ha articulado posiciones en el ámbito del turismo, con Chile, México y Panamá<sup>43</sup> como actores que comparten intereses comunes en esta área.

En cuanto a los nuevos temas, se ha argumentado que la agenda de las iniciativas conjuntas muestra una cierta capacidad de adaptación de la organización (en la voluntad de los países miembros) a las demandas del siglo XXI y las necesidades de concertar políticas comunes para el funcionamiento de las cadenas de valor. En todos los casos se trata de la extensión del alcance de la OMC a una definición mucho más amplia respecto de qué es la política comercial y sus efectos. Se trata incluso de temáticas en las que la mayoría de los gobiernos en el ámbito nacional todavía no tienen una política o legislación definida y donde las experiencias más significativas provienen de acuerdos comerciales regionales profundos, que buscan posicionarse como modelos en el escenario multilateral (Jansen y otros, 2020). En la inclusión de esta agenda en la OMC, un papel clave fue el de la Argentina que, como anfitrión de la 11ª Conferencia Ministerial, pasó de una posición adversa a la agenda pos-Doha a ser un promotor activo de las nuevas iniciativas<sup>44</sup>.

Este giro pragmático fue compartido por la región y vinculado, además, a la noción de la OMC en crisis, en el marco del multilateralismo debilitado. El interés sistémico en mantener la vigencia y relevancia de la OMC impulsó parte de ese pragmatismo que llevó a abrazar los nuevos temas. Esto se reseñó en las entrevistas realizadas, asimismo, está presente en los documentos que constatan las participaciones en los debates de estos países en el Consejo General. México, por ejemplo, sostuvo que “El sistema multilateral de comercio debe reconocer las nuevas realidades y formas del comercio, al incorporar nuevas reglas no cubiertas o parcialmente cubiertas por los acuerdos abarcados”, aludiendo con esto a los temas de las iniciativas conjuntas (Declaración de México, 2019, WT/GC/M/177). Se postula que la OMC tiene que ser “Capaz de satisfacer las necesidades comerciales actuales” (Declaración de México, 2019, WT/GC/M/179).

Como muestra el cuadro II.3, parte de la región adhirió a las iniciativas plurilaterales. Incluso algunos países presentaron actitudes destacadas, impulsando explícitamente las agendas. Una posición minoritaria fue la de quienes se mantuvieron fuera de esta agenda y abogaron por que “Las iniciativas plurilaterales basadas en declaraciones conjuntas no modifiquen la arquitectura fundamental de la OMC” (Declaración del Estado Plurinacional de Bolivia, 2019, WT/GC/M/179) y se desarrollen

43 JOB/SERV/282, de 2018.

44 Véase, por ejemplo, las declaraciones de Susana Malcorra, ministra de Relaciones Externas de la Argentina y Presidenta de la Conferencia Ministerial (Organización Mundial de Comercio, 2017).

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

“Sin perjuicio de los derechos y obligaciones de los miembros no participantes en virtud de los Acuerdos de la OMC”, remarcando que “Las vías multilaterales, basadas en el consenso, siguen siendo el medio más eficaz para lograr resultados inclusivos orientados al desarrollo” (Cuba, como parte de la comunicación WT/GC/W/778/Rev 3, diciembre 2020).

**Cuadro II.3**  
Países de América Latina y el Caribe: Participación en las iniciativas conjuntas

País	Comercio electrónico	Facilitación de las inversiones	Mipymes	Regulación doméstica de servicios	Diálogos estructurados sobre comercio y sostenibilidad ambiental	Diálogo informal sobre los plásticos
Antigua y Barbuda	NO	SÍ	NO	NO	NO	NO
Argentina	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO
Barbados	NO	NO	NO	NO	NO	SÍ
Belice	NO	SÍ	NO	NO	NO	NO
Bolivia, E.P.	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Brasil	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO
Chile	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Colombia	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Costa Rica	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Cuba	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Dominica	NO	SÍ	SÍ	NO	NO	NO
Ecuador	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ
El Salvador	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO
Granada	NO	SÍ	SÍ	NO	NO	NO
Guatemala	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	NO
Guayana	NO	NO	SÍ	NO	NO	NO
Haití	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Honduras	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ
Jamaica	NO	NO	NO	NO	NO	SÍ
México	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO
Nicaragua	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	NO
Panamá	SÍ	NO	NO	NO	SÍ	SÍ
Paraguay	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO
Perú	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ
República Dominicana	NO	SÍ	SÍ	NO	NO	NO
San Cristóbal y Nieves	NO	NO	SÍ	NO	NO	NO
San Vicente y las Granadinas	NO	NO	SÍ	NO	NO	NO
Santa Lucía	NO	NO	SÍ	NO	NO	NO
Suriname	NO	SÍ	NO	NO	NO	NO
Trinidad y Tobago	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Uruguay	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Venezuela, R.B.	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Total/ Representación regional	15 (47%)	20 (63%)	21 (66%)	10 (31%)	8 (25%)	10 (31%)

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos publicados por la Secretaría de la OMC, diciembre 2021

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

De las iniciativas conjuntas, las de facilitación de las inversiones y mipymes fueron las que inicialmente presentaron mayor interés para los países de la región. La primera tiene como objetivo *la elaboración de un acuerdo multilateral que mejore el clima de inversión y negocios*, reconociendo la interacción entre comercio e inversiones y prestando atención a cuestiones como transparencia, previsibilidad y agilización de los procedimientos administrativos, intercambio de información y aumento de cooperación, adopción de prácticas que alienten la conducta empresarial responsable y la inversión sostenible y creación de capacidad para los países en desarrollo (Organización Mundial de Comercio, 2021a). Estas negociaciones tienen carácter plurilateral y están coordinadas por el embajador de Chile ante la OMC. La ambición de los miembros es concluir las negociaciones sobre un texto para finales de 2022, sobre la base de los consensos que se plasmaron en el documento INF/IFD/RD/74/Rev.5, conocido como *Texto de Pascua*. El Brasil (principalmente) y la Argentina, Chile, Dominica, Granada, Guatemala, México y el Perú presentaron numerosas comunicaciones que nutrieron el proceso negociador.

En materia de mipymes, las negociaciones proceden bajo el liderazgo del embajador del Uruguay y se centran en la elaboración de recomendaciones y declaraciones que buscan abordar las dificultades que enfrentan las empresas pequeñas en el comercio internacional. No se trata solo de producir un texto de negociación, sino que se conforma un espacio de diálogo, que facilita el intercambio de buenas prácticas y dispara iniciativas con otros actores, por ejemplo, la iniciativa *Digital Champions for Small Business* (Campeones Digitales de las Pequeñas Empresas), que fue lanzada por este Grupo de Trabajo en 2021 en colaboración con la Cámara de Comercio Internacional (ICC) y con el Centro de Comercio Internacional (ITC), o bien la iniciativa de la plataforma web Trade4MSMEs<sup>45</sup>, que apunta a incrementar la información y transparencia respecto a la participación de este tipo de empresas en el comercio internacional. En la conformación y evaluación de esta iniciativa conjunta, además del liderazgo del Uruguay como chair de las negociaciones, se destaca el papel activo de los socios del MERCOSUR, con la presentación de propuestas que han moldeado la agenda de trabajo (JOB/GC/127 y posteriores), así como el de México en la propuesta de una plataforma para las pymes (INF/MSME/W/3 y posteriores).

Además, entre las actividades de los países de América Latina y el Caribe, se señala el rol de Costa Rica como coordinador de las negociaciones de la iniciativa relativa a la Declaración Conjunta sobre la Reglamentación Nacional en la esfera de Servicios. A la fecha, estas

45 <https://trade4msmes.org/>.

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

negociaciones son las únicas que alcanzaron a concluirse y sus resultados se plasmaron en el documento WT/L/1129 del 2 de diciembre de 2021. Como consecuencia, se presentaron listas de compromisos específicos y la incorporación de disciplinas adicionales a las listas anexas del GATS.

La iniciativa conjunta de comercio electrónico incluye una amplia agenda de cuestiones que van desde el entorno para facilitar el comercio electrónico hasta la protección de consumidores, transparencia y ciberseguridad. A diciembre de 2021, las negociaciones habían avanzado en ocho artículos: protección de las personas consumidoras en línea, firma electrónica y autenticación, *spam*, datos de gobierno abierto, contratos electrónicos, transparencia, comercio sin papeles y acceso libre a Internet. Los países de la región han presentado propuestas tanto con sus socios regionales (como en el caso de algunos de los miembros del MERCOSUR y de la Alianza del Pacífico) como también articulados con otros espacios geográficos con los que comparten marcos normativos en esta temática. Los temas de mayor interés incluyeron cuestiones diversas como transparencia, jurisdicción aplicable, entorno digital, cuestiones regulatorias, infraestructura, contratos electrónicos, protección de consumidor, protección de datos personales, ciberseguridad y desarrollo (Thorstensen y Delich, 2020). El Brasil destaca como uno de los miembros más activos de la región<sup>46</sup> (UNCTAD, 2021). Esto alude a un interés sustantivo en los temas y la voluntad de aprovechar los espacios de influencia en el marco del multilateralismo de transición.

De manera reciente y a la luz del crecimiento de la relevancia de la cuestión ambiental en la agenda internacional, tres temas se incorporaron como iniciativas conjuntas: debates estructurados sobre el comercio y la sostenibilidad ambiental, diálogo informal sobre los plásticos y reforma de las subvenciones a los combustibles fósiles. Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Honduras, Panamá y el Uruguay son algunos de los participantes de la región en estas iniciativas (véase el cuadro II.3). Los diálogos y negociaciones plurilaterales apuntan a vislumbrar las maneras de articulación entre políticas climáticas y las normas y principios de la OMC, a la vez que buscan promover y facilitar el comercio de servicios ambientales e intercambiar buenas prácticas respecto de cuestiones como economía circular, cadenas de valor sostenibles, reducir el impacto de los plásticos innecesarios en el comercio, así como creación de capacidades. En esta línea, Chile y Costa Rica han integrado, además, una iniciativa que propone una declaración ministerial en pos de eliminar progresivamente las subvenciones ineficientes a los combustibles fósiles (JOB/GC/264/Rev.1)<sup>47</sup>.

46 Se destacan documentos como el JOB/GC/203, auspiciado por el Brasil, con fecha de octubre 2018.

47 Los otros signatarios de la iniciativa son Islandia, Liechtenstein, Moldavia, Noruega, Nueva Zelanda, Suiza y la Unión Europea.

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

Un tercer pilar de esta aproximación pragmática a la OMC es el del mecanismo de solución de controversias. A pesar de la crisis y disputa por el nombramiento de árbitros y parálisis del Órgano de Apelación, los países de la región han continuado siendo usuarios activos de esta función de la OMC. Cabe notar que incluso en aquellos casos donde las partes tienen un acuerdo de libre comercio que incluye un mecanismo de solución de controversias propio, se ha utilizado el procedimiento ante la OMC (Herrerros, 2020).

Entre 2016 y 2021, los países de América Latina y el Caribe participaron en 17 casos como reclamantes y 10 como demandados, protagonizando el 18% de las consultas que se iniciaron en ese período. En diez de los casos, la controversia involucró a socios extrazona (Canadá, China, Estados Unidos, India, Indonesia, Tailandia y Unión Europea), en tanto que nueve fueron casos entre países latinoamericanos y caribeños. Incluso en el período en el que el Órgano de Apelación había dejado de funcionar, los países de la región continuaron presentando demandas. Entre enero de 2019 y diciembre de 2021, el Brasil, Costa Rica, Guatemala, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela presentaron siete solicitudes de consulta ante el Órgano de Solución de Diferencias: un caso contra la Unión Europea, dos contra la India y cuatro contra socios de esta región.

Asimismo, es pertinente señalar que el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, el Perú y el Uruguay han suscrito al Procedimiento Arbitral Multipartito de Apelación Provisional que, bajo el amparo del art. 25 del acuerdo del mecanismo de solución de controversias, actúa como paraguas de cobertura ante la crisis del Órgano de Apelación. Este accionar ilustra un interés sistémico en resguardar instancias institucionalizadas para la resolución de disputas (en contrapunto a mecanismos políticos, propios del *orden geoeconómico*). Dentro de este procedimiento, además, hay tres jueces latinoamericanos (por el Brasil, Chile y México).

Del conjunto de las funciones de la OMC, la más ponderada por los diplomáticos en las entrevistas realizadas ha sido la función administrativa: la labor cotidiana y regular de la OMC en el momento de brindar espacios de información, asesoría y apoyo y la vigencia de reglas, así como la posibilidad de plantear preocupaciones que, de otra manera, no sería posible. Los funcionarios y negociadores entrevistados coincidieron en que en esta función radica la importancia central de la OMC para sus países, en consonancia con la visión común en pos de la defensa de un sistema que se basa en reglas. En particular, la posibilidad de plantear *preocupaciones comerciales* en materia de

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio ha sido identificada como uno de los mecanismos más valiosos de la OMC para América Latina y el Caribe, cuyos países han recurrido asiduamente a esas instancias. Incluso desde 2017 (momento en que otras lecturas acentúan la noción de la OMC debilitada) aumentó el porcentaje de preocupaciones comerciales específicas que se plantearon por los miembros de América del Sur, América Central y el Caribe. De acuerdo con el último reporte del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, de los diez países que plantean el mayor número de preocupaciones comerciales específicas en la historia de la OMC, cinco son latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Ecuador<sup>48</sup>. Además, del total de preocupaciones geográficas específicas, América del Sur, América Central y el Caribe son las subregiones que más preocupaciones ha planteado y las que con más frecuencia respaldan las preocupaciones que se plantearon por terceros.

En materia de barreras técnicas al comercio, el Comité a cargo de estas ha identificado al Brasil, Costa Rica y Colombia entre los 10 miembros que más preocupaciones plantearon en 2020, con 26, 18 y 17 respectivamente. Se hace notar que, de 1995 a 2020, el Brasil y México estuvieron entre los diez demandantes más activos, en tanto que Colombia figura, además, en el listado de los diez que más preocupaciones contestaron en 2020<sup>49</sup>. La mayoría de estas preocupaciones se dirige a países desarrollados (en particular a la Unión Europea) y las respaldan países de la región. Las cuestiones de inocuidad de alimentos y sanidad animal son las más recurrentes.

Son numerosos los indicadores empíricos de la actividad diplomática y relevancia de América Latina y el Caribe en los procesos que efectivamente tienen lugar en la OMC, a pesar de las tendencias de debilitamiento y disputa en la organización. Es en estos intersticios donde la región desarrolla sus espacios de influencia y de aprovechamiento de los recursos y dinámicas positivas que brinda el régimen multilateral de comercio.

48 G/SPS/GEN/204/Rev.20.

49 G/TBT/45.



## G. Conclusiones

---

El multilateralismo comercial es una pieza importante en el rompecabezas de la inserción comercial de los países de América Latina y el Caribe pospandemia. Como se argumentó a lo largo de este capítulo, al disputar las narrativas de crisis y de *fin de la globalización* y asumir, en cambio, una mirada de multilateralismo de transición, se evidencia la trama de procesos y fenómenos que acontecen en pos de la regulación del comercio internacional en el ámbito de la OMC. Los países de América Latina y el Caribe han sostenido y sostienen una participación relevante, por lo que el destino de la inserción comercial de la región parece ligado al del multilateralismo.

Los países de América Latina y el Caribe expresan su preocupación por los retos que enfrenta el multilateralismo, reconociendo la situación crítica de la OMC especialmente en la función negociadora y de solución de controversias. En su conjunto, el debilitamiento del sistema multilateral de comercio expone a los países de América Latina y el Caribe a relaciones de poder asimétricas, deprime la agenda de negociaciones, condiciona negativamente los flujos de comercio e incrementa la incertidumbre. Frente a esto, la respuesta ha sido una diplomacia activa, aunque limitada en sus resultados. La región ha encontrado elementos de convergencia en los principios de defensa del sistema multilateral que se remontan a sus tradiciones diplomáticas, pero que mantienen su vigencia también con las realidades políticas y económicas actuales. Incluso en aquellos casos en los que los cambios en la economía política doméstica llevaron a modificaciones en la política comercial, esto no ha afectado la valoración de la OMC. En sus acciones, los países de la región han convergido en los principios, sobre todo cuando estos remiten a la defensa del multilateralismo, cooperando en la preservación de espacios institucionales de influencia.

Cabe notar que el involucramiento de los países de América Latina y el Caribe en la gobernanza multilateral del comercio trasciende la noción de crisis. En efecto, la *crisis* no ha alterado el interés sistémico de los países de la región en el multilateralismo comercial ni su valoración de la OMC como instrumento de acceso a mercados, mecanismo de solución de controversias y herramienta para el acceso a información y vigilancia de las relaciones comerciales internacionales. El multilateralismo se concibe como un activo colectivo, como un bien público, en el sistema internacional. Asimismo, se remarca la persistencia de su capacidad para reducir la incertidumbre imperante en las relaciones comerciales internacionales, incluso en contextos de menor cooperación internacional.

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

Los países de la región han desarrollado una participación activa en la OMC, desde una lectura pragmática del funcionamiento del sistema multilateral de comercio. Han sido activos usuarios de los mecanismos institucionales existentes en el momento de acceder a información relativa a las relaciones comerciales internacionales, plantear preocupaciones y resolver controversias y presionar por determinadas políticas y acciones en el marco del comercio internacional. En particular, se ha constatado en la investigación una valoración muy positiva de los órganos ordinarios de la OMC que hacen a su funcionamiento cotidiano.

Asimismo, a partir del reconocimiento de crisis en la OMC, también surgieron respuestas pragmáticas a esa situación. Los países de América Latina y el Caribe han desarrollado una actividad diplomática intensa que se canalizó en la presentación de documentos y comunicaciones en las distintas instancias, en muchos casos todavía con recursos limitados. En consonancia con las heterogeneidades crecientes entre los países de la región, mientras que estos han convergido en materia de principios, han divergido en el momento de abordar intereses comerciales específicos.

En materia de negociaciones, cabe señalar tres elementos particulares, por un lado, la vigencia de la cuestión agrícola, que sigue como el tema prioritario para los países de la región. En segundo lugar, el desarrollo de estrategias pragmáticas, a partir de las que parte de los países participa en las iniciativas conjuntas como mecanismos para alcanzar acuerdos progresivos e incrementales y mantener la vigencia del sistema y, finalmente, el reconocimiento del foro multilateral como marco de referencia y de reaseguro a las negociaciones preferenciales. Por último, lejos de verse como instancias alternativas, las negociaciones regionales y multilaterales se conciben como complementarias e incluso se identifican aspectos de agenda que solo pueden alcanzarse en el foro multilateral, lo que revaloriza su rol.

Imaginar los desafíos de la inserción internacional de la región implica reconocer entonces que dentro de la OMC siguen vigentes dinámicas significativas para el comercio internacional y que la proyección internacional de América Latina y el Caribe resulta entonces positivamente condicionada por la persistencia de este multilateralismo, que ha sido conceptualizado como *de transición*. La OMC, dentro de las limitaciones de las falencias que presenta, es el foro con mayores posibilidades para los países de la región, contribuyendo a un contexto basado en reglas, previsible y sustentable en el que tenga lugar la inserción internacional pospandemia.

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

Sin embargo, en esa proyección hay elementos que sortear. A lo largo del trabajo se identificaron los factores geopolíticos (disputa de poderes entre la China y los Estados Unidos, principalmente), factores económicos (cambios en las preferencias de los actores derivados de nuevas dinámicas de producción y comercio), factores ambientales (cambio climático y pandemia) y factores institucionales (arquitectura de la OMC) como elementos que inciden en estos retos y desafíos.

En el sistema multilateral de comercio, los países de América Latina y el Caribe encuentran elementos de vulnerabilidad en las facetas del debilitamiento de las funciones de la OMC, pero también oportunidades en el espacio identificado como multilateralismo pragmático. Los Estados de la región tienen, como recursos en ese escenario, la existencia de valores compartidos entre las distintas capitales, así como el entramado de intereses específicos que permiten articulaciones subregionales. Resulta también valioso el *know how* de muchos de los equipos de diplomáticos y negociadores y la ocupación de puestos clave dentro del organismo.

Como recomendaciones finales se señalan aquellas acciones que contribuyan con mantener la vigencia del sistema multilateral de comercio y preservar los espacios de incidencia para la región. Esto bajo el convencimiento de que se trata de un ámbito significativo para la inserción comercial internacional de los países latinoamericanos y caribeños en la pospandemia.

En primer lugar, con el fin de reducir el efecto de algunos de los factores negativos que se identifican en el multilateralismo debilitado, es importante asignar recursos a la agenda de negociación en el nexo entre comercio y salud pública (por los efectos que sobre el comercio y las políticas comerciales ha producido la pandemia) y entre comercio y cambio climático (especialmente considerando la emergencia de nuevos instrumentos como el mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono), así como en el restablecimiento del Órgano de Apelación del mecanismo de solución de controversias (como herramienta ante riesgos geopolíticos sobre las dinámicas del comercio). Son cuestiones sistémicas que afectan a la región en su impacto sobre la vigencia y legitimidad de la OMC y que inciden en la vulnerabilidad de esa inserción comercial.

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

En segundo término, se debe considerar prioritario también el mantenimiento de los instrumentos de transparencia y de cooperación en las preocupaciones comerciales, que se identifican como valiosos para la región.

En tercer lugar, se llama la atención sobre los espacios de oportunidad para incursionar en la regulación de temas que no logran canalizarse por otros medios (ya sean bilaterales o preferenciales), como pesca, iniciativas conjuntas y comercio agrícola, donde los países de la región han alcanzado mecanismos que apuntalan sus espacios de influencia. Es de particular interés para la inserción comercial pospandemia sostener la relevancia alcanzada por los Estados de América Latina y el Caribe en esas agendas en las que avanza el multilateralismo pragmático.

Finalmente, con una mirada de largo plazo, es relevante para la región el involucramiento en las discusiones sobre la reforma de la OMC. A diferencia de otras áreas en las que la heterogeneidad de intereses deprime el peso de América Latina y Caribe como bloque, aquí la convergencia en principios compartidos puede ser, como fuera en los años del GATT, la palanca para que la región contribuya con moldear la nueva gobernanza global del comercio internacional. Los diálogos regionales en esa dirección aparecen entonces como un paso necesario.

## Bibliografía

- // **Baldwin, R. (2018)**, *Sources of the WTO's woes: Decision-making's impossible trinity*, VoxEU-CEPR, [en línea] <https://voxeu.org/article/sources-wto-s-woes-decision-making-s-impossible-trinity>.
- // **Baldwin, R. y S. Evenett (2020)**, *COVID-19 and trade policy: Why turning inward won't work*, Londres, CEPR Press.
- // **Baschuk, B. (2020)**, *WTO race enters final stretch with Okonjo-Iweala gaining a Big Boost*, Bloomberg, [en línea] <https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2020-10-27/supply-chains-la-test-okonjo-iweala-edges-ahead-in-close-wto-race>.
- // **Berlinsky, J. y N. Stancanelli (2010)**, *Los acuerdos comerciales. Reflexiones desde un enfoque argentino*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- // **Bouzas, R. y J. Zelicovich (2014)**, “La Organización Mundial de Comercio, los acuerdos megaregionales y los usos estratégicos del regionalismo”, *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 32, N° 3, 963-994. [en línea] <http://hdl.handle.net/11336/47185>.
- // **Bown, C. y J. Hillman (2019)**, *WTO'ing a resolution to the China subsidy problem*, Working Papers 19-17, Washington, Peterson Institute for International Economics.
- // **Busso, A. y J. Zelicovich (2021)**, “El Mercosur como estrategia de inserción internacional: un balance en su 30o aniversario”, *Cuadernos Americanos*, Vol. 2, N° 176, 43-68.
- // **Cancillería de Colombia (2021)**, *Grupo América Latina y el Caribe-Grulac*, Cancillería de Colombia, [en línea] <https://www.cancilleria.gov.co/internacional/multilateral/consensus/latin-america>.
- // **CEPAL (2019)**, *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe 2019*, Santiago, Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_(2021), *La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe*, Informe especial COVID-19 N° 11, Santiago, Naciones Unidas.
- // **Consejo General (2018)**, *Declaration of Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Mexico, Paraguay and Uruguay on the occasion of the reform of the WTO (RD/GC/10)*.
- \_\_\_\_\_(2019), *Declaración en apoyo del sistema multilateral de comercio basado en normas (WT/GC/203)*, Organización Mundial de Comercio, [en línea] <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/GC/203.pdf&Open=True>
- // **Declaración de Lima (1964)**, *Declaración conjunta de los representantes de los Gobiernos miembros de la CECLA*, [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/18963/S7200262\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/18963/S7200262_es.pdf).
- // **Delich, V., D. López y F. Muñoz (2016)**, *20 años de la OMC. Una perspectiva desde Latinoamérica*, Buenos Aires, Flacso Argentina, Programa de Cátedras OMC, Universidad de Chile, [en línea] <https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2016/07/Libro-20-Anos-de-la-OMC.pdf>.
- // **Drahos, P. (2003)**, “When the weak bargain with the strong: negotiations in the World Trade Organization”, *International Organization*, Vol. 8, N° 1, 79-109.
- // **Evenett, S. y J. Fritz (2019)**, *Going it alone? Trade policy after three years of populism*, Londres, CEPR Press, Max Schmidhenny Foundation, Global Trade Alert.
- // **Hale, T., D. Held y K. Young (2013)**, *Gridlock: Why global cooperation is failing when we need it most*, Oxford, Polity.
- // **Hays, J. (2017)**, *Embedded Liberalism and the Populist Backlash*, University of Pittsburgh, Mimeo.
- // **Heldt, E. (2017)**, “Shaping global trade governance rules: New powers' hard and soft strategies of influence at the WTO”, *European Foreign Affairs Review*, N° 22, 19-36.
- // **Hernández Bernalette, O. (2015)**, “La OMC y Venezuela: una oportunidad perdida”, En Delich, V., D. López y F. Muñoz, 20 años de la OMC. *Una perspectiva desde Latinoamérica*, 175-200. Buenos Aires, Flacso, Universidad de Chile, Programa de Cátedras OMC.
- // **Herreros, S. (2020)**, *La participación de América Latina y el Caribe en el mecanismo de solución de diferencias de la Organización Mundial de Comercio (OMC), 2015-2020*, Serie Comercio Internacional, N° 158, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46552/1/S2000896\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46552/1/S2000896_es.pdf).
- // **Herreros, S. y T. García-Millán (2015)**, *La participación de América Latina y el Caribe en el mecanismo de solución de diferencias de la OMC*, Santiago, CEPAL-Naciones Unidas.
- // **Hoekman, B. y M. Kostecki (2001)**, *The political economy of the world trading system: the WTO and beyond*, Oxford, Oxford University Press.
- // **Hoekman, B. y P. Mavroidis (2019)**, *Burning down the house? The appellate body in the centre of the WTO crisis*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole, European University Institute
- // **Hopewell, K. (2021)**, “Heroes of the developing world? Emerging powers into WTO agriculture negotiations and dispute settlement”, *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 49, N° 3, 1-25. <https://doi.org/10.1080/03066150.2021.1873292>.
- // **Jansen, M., S. Klotz y J. Virdee (2020)**, “Regional Integration: the next wave”, En A. Klasen, *The Handbook of Global Trade Policy*, 271-307. Nueva York, Wiley Blackwell.
- // **Keohane, R. (1986)**, “Reciprocity in international relations”, *International Organization*, Vol. 40, N° 1, 1-27.
- // **Koopman, R. y otros (2020)**, “The Value of the WTO”, *Journal of Policy Modeling*, Vol. 42, N° 4, 829-849. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2020.03.008>.

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

- // **Larraín, F. y P. Zhang, P. (2021)**, “How Latin America Can Navigate the China-US Trade Wars”, *Americas Quarterly*, [en línea] <https://www.americasquarterly.org/article/how-latin-america-can-navigate-the-china-us-trade-wars>.
- // **Low, P. (2011)**, “WTO decision-making for the future”, *WTO Staff Working Papers*, ERSO, N° 5 World Trade Organization (WTO), Economic Research and Statistics Division, [en línea] [https://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd201105\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201105_e.pdf).
- // **Miller, C. (2000)**, *Influencia sin poder. El desafío argentino ante los foros internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- // **Narlikar, A. (2005)**, *Bargaining over the Doha development agenda: Coalitions in the WTO*, Buenos Aires, Latin American Trade Network.
- // **Narlikar, A. y D. Tussie (2004)**, “The G20 at the Cancun Ministerial: Developing countries and their evolving coalitions in the WTO”, *World Economy*, Vol. 27, N° 7, 947-966. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2004.00636.x>.
- // **Nolte, D. y B. Weiffen (2020)**, *Regionalism Under Stress*, Nueva York, Routledge.
- // **Órgano de Examen de las Políticas Comerciales (2021)**, *Informe de la Directora General al OEPD sobre hechos ocurridos recientemente en relación con el comercio (WT/TPR/OV/W/15)*, Ginebra, Organización Mundial de Comercio.
- // **Paiva Abreu, M. (2003)**, “Latin American and Caribbean Interests in the WTO”, En Tussie D., *Trade Negotiations in Latin America. Problems and Prospects*, 19-37. Nueva York, Palgrave.
- // **Perini, S. y otros (2021)**, “Market Access”, En Piñeiro V., A. Campos y M. Piñeiro, *The road to the twelfth Ministerial Conference: a Latin American and Caribbean perspective*, 57-81. San José, Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture.
- // **Primo Braga, C. (2017)**, “The threat of economic disintegration”, En Primo Braga C. y B. Hoekman, *Future of the Global Trade Order*, Florencia, European University Institute, IMD, FDC.
- // **Riorda, M. y S. Bentolila (2020)**, *Cualquiera tiene un plan hasta que te pegan en la cara. Aprender de las crisis*, Buenos Aires, Paidós.
- // **Roberts, A., C. Moraes y V. Ferguson (2019)**, “Towards a geoeconomic order in international trade and investment”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 22, N° 4, 655-676. [Doi:10.1093/jiel/jgz036](https://doi.org/10.1093/jiel/jgz036).
- // **Rolland, S. (2010)**, “Redesigning the negotiation process at the WTO”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 13, N° 1, 65-110.
- // **Ruggie, J. G. (1993)**, *Multilateralism Matters. The theory and praxis of an institutional form*, Nueva York, Columbia University Press.
- // **Russell, R. y J. G. Tokatlian (2009)**, “Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos”, *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, N° 85-86, 211-249.
- // **Sanahuja, J. A. (2018)**, “Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe”, En Serbin A., *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*, 37-68. Buenos Aires, CRIES-Icaria Editorial.
- // **Schweller, R. (2014)**, *Maxwell demon and the golden apple. Global discord in the new millennium*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- // **Shaffer, G. (2021)**, *Emerging powers and the world trading system*, Cambridge, Cambridge University Press. [Doi:10.1017/9781108861342](https://doi.org/10.1017/9781108861342).
- // **Shaffer, G., M. Sancez Badin y B. Rosenberg, (2010)**, “Winning at the WTO: The development of a trade policy community within Brazil”, En Shaffer G. y R. Meléndez-Ortiz, *Dispute Settlement at the WTO: The Developing Country Experience*, 21-104. Cambridge, Cambridge University Press.
- // **Steinberg, F. (2007)**, *Cooperación y conflicto. Comercio Internacional en la era de la globalización*, Madrid, Akal.
- // **Steinberg, R. (2002)**, “In the shadow of law or power? Consensus-based bargaining and outcomes in the GATT/WTO”, *International Organization*, Vol. 56, N° 2, [doi:10.1162/002081802320005504](https://doi.org/10.1162/002081802320005504).
- // **Stephen, M., y Parížek, M. (2019)**, “New Powers and the Distribution of Preferences in Global Trade Governance: From Deadlock and Drift to Fragmentation”, *New Political Economy*, 24(6), 735-758. [doi:10.1080/13563467.2018.1509065](https://doi.org/10.1080/13563467.2018.1509065)
- // **Thorstensen, V. y V. Delich (2020)**, “Convergence on e-commerce: the case of Argentina, Brazil and Mercosur”, En VV. AA., *Adapting to the Digital Trade Era*, World Trade Organization, <https://doi.org/10.30875/a5de53cd-en>.
- // **Tussie, D. (1993)**, *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_(2003), *Trade Negotiations in Latin America. Problems and Prospects*, Nueva York, Palgrave.
- // **Tussie, D. y M. Lengyel (2002)**, “Developing Countries: Turning participation into influence”, En Hoekman B., A. Matoo y P. English, *Development, Trade and the WTO*, Washington, Banco Mundial.
- // **UNCTAD (2021)**, *What is at stake for developing countries in trade negotiations on e-commerce? United Nations*, [en línea] [https://unctad.org/system/files/official-document/ditctncd2020d5\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ditctncd2020d5_en.pdf).
- \_\_\_\_\_(2020), *Key Statistics and Trends in Trade Policy 2020, Naciones Unidas*, [en línea] [https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2020d3\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2020d3_en.pdf).
- // **Van Klaveren, A. (2020)**, “La crisis del multilateralismo y América Latina”, *Análisis Carolina* (10/2020), Madrid, Fundación Carolina.

## II. Los países latinoamericanos y del Caribe en el sistema multilateral de comercio: desafíos y oportunidades bajo el “multilateralismo de transición”

// **VanGrasstek, C. (2013)**, *Historia y futuro de la Organización Mundial del Comercio*, Ginebra, Organización Mundial del Comercio.

// **Zelicovich, J. (2011)**, *Los procesos de integración en las negociaciones internacionales de comercio. Un análisis de la dimensión externa del Mercosur durante la Ronda de Doha*, (Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales), Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires.

\_\_\_(2013), *Argentina en las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Doha (2001-2011), Análisis de su participación en el proceso negociador* (Tesis doctoral), Universidad Nacional de Rosario, Rosario.

\_\_\_(2019), “La crisis de la OMC y el trilema de las negociaciones comerciales internacionales”, *Relaciones Internacionales*, Vol. 92, N° 1, 1-21. <https://doi.org/10.15359/ri.92-1.1>.

\_\_\_(2020), “Hacia una nueva reforma de la Organización Mundial de Comercio: análisis de su proceso de posicionamiento en la agenda internacional reciente”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol. 15, N° 1, <https://doi.org/10.18359/ries.4014>.

\_\_\_(2021a), “Are there still shared values to sustain multilateralism? Discourse in World Trade Organization reform debates”, *Third World Quarterly*, 10.1080/01436597.2021.2008796

\_\_\_(2023), “Más allá de la crisis: El multilateralismo en la Organización Mundial de Comercio en la segunda década”, en *Latin American Journal of Trade Policy*. [EN PRENSA].

// **Zürn, M. (2018)**, *A theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation*, Oxford, Oxford University Press.

# III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe:

## tendencias actuales y perspectivas futuras

---

Anirudh Shingal<sup>1</sup>  
Prachi Agarwal<sup>2</sup>

---

1 Instituto de Administración e Investigación S. P. Jain.

2 Organización ODI.



## Introducción

---

El comercio internacional de bienes y servicios sufrió una gran desaceleración debido al brote generalizado del virus COVID-19 después de marzo de 2020, pero el comercio de bienes se recuperó más rápidamente que el comercio de servicios. La conmoción comercial se debió a perturbaciones generalizadas de la oferta y la demanda inducidas por la pandemia por COVID-19, prohibiciones de viaje y la interrupción de las cadenas de valor regionales y mundiales (CGV). Sin embargo, la recuperación del comercio de bienes y servicios ha sido muy desigual: el comercio mundial de mercancías creció un 26% durante 2021 en relación con 2020, mientras que el crecimiento correspondiente del comercio mundial de servicios comerciales fue solo del 13%. Según los datos comerciales de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el valor del comercio mundial de servicios disminuyó un 20,2% (más de 1 billón de dólares) durante 2020 en relación con 2019. Al mismo tiempo, la pandemia por COVID-19 aceleró el crecimiento del comercio electrónico y la digitalización.

Se demostró que el comercio de servicios era más resistente a la crisis financiera mundial de 2008 que el comercio de mercancías que durante la pandemia por COVID-19 de 2020-21 (Borchert y Mattoo, 2009; Ariu, 2016; CEPAL, 2017) debido a su baja sensibilidad a los choques de demanda y su menor dependencia de la oferta de financiamiento. Por el contrario, las restricciones de viaje, los requisitos de distanciamiento social y los temores que se relacionan con el contagio durante la pandemia por COVID-19 han tenido una influencia más significativa en las transacciones de servicios que requieren alguna forma de proximidad física entre compradores y vendedores y que no pueden sustituirse o reemplazarse por servicios que puedan comercializarse a distancia (Shingal 2020a; OMC, 2020a).

Los efectos adversos durante la pandemia por COVID-19 son mayores para los servicios tramitados a través de los modos 2, 3 y 4, ya que requieren algún tipo de proximidad física entre los proveedores y las personas consumidoras (Shingal, 2021b). Por el contrario, el efecto en el comercio de servicios del modo 1 ha sido más moderado y los servicios habilitados digitalmente incluso se han expandido<sup>3</sup>. Al mismo tiempo, varios servicios del modo 1 también son insumos complementarios a la actividad manufacturera y otros servicios que se han visto afectados o estancados por completo, por los confinamientos

---

<sup>3</sup> Los servicios se comercializan a través de las fronteras de cuatro maneras. La mayoría de estos cuatro “modos de prestación de servicios” (en el lenguaje del AGCS de la OMC) requieren la proximidad entre compradores y vendedores. Estos incluyen el modo 2 (“consumo en el extranjero”, por ejemplo, servicios turísticos), el modo 3 (“presencia comercial”, por ejemplo, actividades entre filiales extranjeras de bancos multinacionales) y el modo 4 (“movimiento de personas físicas”, por ejemplo, profesionales de TI que trabajan *in situ* en el extranjero y personas trasladadas dentro de una misma empresa). Mientras tanto, el comercio del modo 1 o “servicios transfronterizos”, incluye toda la gama de servicios tramitados en línea, al menos algunos de los que pueden seguir prestandose incluso en escenarios de trabajo desde casa.

### III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe: tendencias actuales y perspectivas futuras

intermitentes. Además, la seguridad de los datos, la confidencialidad del cliente, el acceso a las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) y temas conexos han hecho inviables algunas actividades de servicios del modo 1 que de otra manera serían entregables a distancia (Shingal, 2020a).

En este contexto, en el presente capítulo se examina el impacto de la pandemia por COVID-19 en las exportaciones e importaciones de servicios de 33 países de América Latina y el Caribe<sup>4</sup> que son miembros de la CEPAL mediante el análisis de datos trimestrales sobre el valor del comercio de servicios de la OMC para 2019 y 2020, incluso en el ámbito sectorial desagregado. En el capítulo se examinan las perspectivas de recuperación pospandemia de estos países, al evaluar la tendencia hacia la digitalización y los desafíos y oportunidades que surgen a raíz de ella para los países de la región, además de evaluar el potencial para avanzar hacia actividades más intensivas en conocimiento y entregables a distancia (Dingel y Neiman, 2020; Agarwal y otros, 2021). Tal evaluación asume relevancia debido a la reducción del contacto físico que emana de los riesgos que se relacionan con el contagio, lo que a la vez incentiva un cambio de otros modos de suministro a servicios de transacción digital.

El resto del capítulo está estructurado de la siguiente manera. En la sección 2 se proporciona una revisión de la literatura relacionada poniendo este análisis en el contexto de otros trabajos sobre este tema, lo que incluye América Latina y el Caribe. En la sección 3 se analiza la disminución del comercio de servicios en los países incluidos en la muestra a partir del brote de COVID-19, mientras que en la sección 4 se postulan hipótesis probables para explicar la disminución. En la sección 5 se documentan algunas respuestas nacionales al impacto de la pandemia por COVID-19 en el comercio de servicios, mientras que en la sección 6 se examinan las oportunidades y los desafíos que surgen de esas respuestas. En la sección 7 se concluye con algunas recomendaciones de política.

---

4 Los países incluyen: Antigua y Barbuda; Argentina; Bahamas, Barbados; Bolivia (Estado Plurinacional de); Brasil; Belice; Chile; Colombia; Costa Rica; Cuba; Dominica; República Dominicana; Ecuador; El Salvador; Granada; Guatemala; Guyana; Haití; Honduras; Jamaica; México; Nicaragua; Panamá; Paraguay; Perú; Saint Kitts y Nevis; Santa Lucía; San Vicente y Las Granadinas; Suriname; Trinidad y Tabago; Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

## A. Literatura relacionada

---

Una observación temprana realizada sobre el impacto de la pandemia por COVID-19 en el comercio de servicios indicó que, aunque es probable que los confinamientos económicos se levanten eventualmente, las medidas de distancia social (tanto voluntarias como obligatorias) durarían más y afectaría de manera negativa a las transacciones de servicios que requieren una proximidad cercana entre productores y consumidores (Shingal, 2020a). Esta evaluación fue reiterada y confirmada después tanto por la OMC (2020a) como por la UNCTAD (2020a).

Asimismo, subrayaron el impacto de la pandemia por COVID-19 en los sectores de servicios, especialmente el turismo, la hostelería, el comercio minorista, los viajes, el transporte y los servicios logísticos debido a las restricciones de movilidad impuestas por los Gobiernos nacionales para contener el contagio. Además, es probable que estas interrupciones masivas se extiendan a otros sectores de la economía que dependen del funcionamiento adecuado de estos servicios, incluidos ciertos sectores manufactureros que han digitalizado cada vez más los procesos internos (conocidos como *servicificación de los sectores manufactureros*) (Shingal, 2020a; OMC, 2020a).

Las restricciones y prohibiciones de viaje diezmaron los sectores de la aviación y el turismo en el ámbito mundial al aumentar los costos y las pérdidas en todos los ámbitos (Mulder, 2020; BAD, 2020; Fenton, 2020). Esto también fue cierto para la región de América Latina y el Caribe, que sigue dependiendo de los ingresos turísticos para obtener divisas para respaldar sus facturas de importación (CEPAL, 2021a; Mooney y Zegarra, 2020). Varios ejercicios de simulación también complementan estas conclusiones y, de manera general, comentan el impacto general en el comercio de servicios. Por ejemplo, Benz y otros (2020) determinaron el impacto de las restricciones regulatorias que se implementaron por motivos de salud y seguridad después del brote en marzo de 2020, en el movimiento de personas a través de las fronteras internacionales. A partir de esto encontraron que los costos totales del comercio de servicios aumentarían en un promedio del 12% de los valores de exportación en todos los sectores y países a mediano plazo si los países cerraran sus fronteras a los pasajeros, pero dejaran abierto el comercio de carga.

Otro estudio que se basa en la simulación proyecta flujos turísticos mensuales para 2020 y 2021 con base en una recuperación desigual del turismo interno y entrante en la región (CEPAL, 2020). Los autores tienen en cuenta la estacionalidad y la heterogeneidad de las llegadas de turistas entre los países y simulan tres escenarios: perspectiva pesimista (niveles de recuperación del turismo en 40%); escenario base (50%) y escenario optimista (60%). En general, encuentran que es probable que la recuperación dure un promedio de nueve meses

### III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe: tendencias actuales y perspectivas futuras

según el análisis de choque previo. En estos escenarios, seis países del Caribe<sup>5</sup> pueden enfrentar pérdidas de más del 50% de sus valores de exportación de 2019 y esto obstaculizará las importaciones de bienes y servicios esenciales. Para los países más dependientes de la actividad turística nacional (el Brasil y México), se espera que las pérdidas de exportación sean menores (menos del 10%). En términos del impacto en el PIB, en cuatro países del Caribe la reducción del PIB puede ser de al menos 10% y más del 5% para otros seis países.

En otros trabajos, Shingal (2020b) estudió el efecto de la pandemia por COVID-19 en el comercio de servicios de la Commonwealth que también cubrió varias naciones del Caribe. El autor descubrió que las naciones caribeñas dependientes del turismo tenían siete veces más probabilidades de verse afectadas en comparación con los países de la Commonwealth africana y asiática.

Los impactos proyectados de la pandemia por COVID-19 en el turismo se materializaron. Por ejemplo, las Bahamas son testigos de un *shock* sin precedentes de contracción del 16,2% en el PIB que emana de los déficits en el sector turístico a principios de 2020 que contribuyeron con el 47,5% al PIB y el 75,2% a las exportaciones totales en el período 2014-2018. De manera similar, Barbados experimentó una contracción inicial del 17,6% en el PIB debido a la disminución del sector turístico que empleó, en promedio, 38,9% de su fuerza laboral en el período 2014-2018 (Mooney, 2021).

En general, la Organización Mundial del Turismo de las Naciones Unidas estimó que los flujos turísticos hacia los países de América Latina y el Caribe disminuyeron un 69% en 2020 en relación con 2019 y se mantuvieron un 37% por debajo de los niveles anteriores a la pandemia en 2021; esto hace de la pandemia por COVID-19 el peor evento de este tipo en la historia reciente (OMT, 2022). El Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC según su sigla en inglés) también estimó que la pandemia por COVID-19 significó para la industria turística de América Latina 230 mil millones de dólares en pérdidas en 2020 (Harrison, 2021). Además, las exportaciones de servicios de transporte de la región cayeron un 40% en 2020 (Agarwal y otros, 2021). No obstante, las proyecciones del Fondo Monetario Internacional (Werner y otros, 2021) muestran que para 2022 es probable que la región de América Latina y el Caribe se recupere, aunque de manera desigual, a un crecimiento del PIB real del 2,9%.

La pandemia por COVID-19 obligó a una mayor adopción de la tecnología en los modelos de negocio y también estimuló el crecimiento de la prestación de servicios en línea, incluidos los servicios de TIC, la

<sup>5</sup> Esto incluye: Dominica, Antigua y Barbuda, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, las Bahamas y Granada.

### III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe: tendencias actuales y perspectivas futuras

digitalización de los sectores de salud y educación, así como el comercio electrónico (CEPAL, 2021b; Drake-Brockman, 2020; OCDE, 2020a; Stephenson y Sotelo, 2020; UNCTAD, 2020c; Villafuerte, 2020; OMC, 2020a; 2020b; Agarwal y otros, 2021). Esta respuesta positiva también destaca en datos recientes: las estimaciones muestran que las exportaciones de servicios habilitados por TI de los países de América Latina y el Caribe cayeron menos del 10% en los dos primeros trimestres de 2020, con la excepción de los servicios financieros y de seguros. Sin embargo, a pesar de la angustia inicial, la industria se recuperó después de unos pocos meses (Agarwal y otros, 2021).

No obstante, este paso a la prestación de servicios digitales también puso de relieve las disparidades regionales que existen en la disponibilidad y el acceso a estos servicios. Durante la pandemia por COVID-19 también surgieron cuatro tendencias principales: teletrabajo o trabajo desde casa, adopción de tecnología por parte de las empresas, mejora de las habilidades de los trabajadores, educación y atención médica a distancia (Oxford Business Group, 2020; Agarwal y otros, 2021; Stephenson y Sotelo, 2020). Sin embargo, la falta de cooperación internacional para facilitar la prestación de servicios esenciales durante el comienzo de la pandemia por COVID-19 causó graves dificultades a las cadenas de suministro de servicios esenciales (Drake-Brockman, 2020).

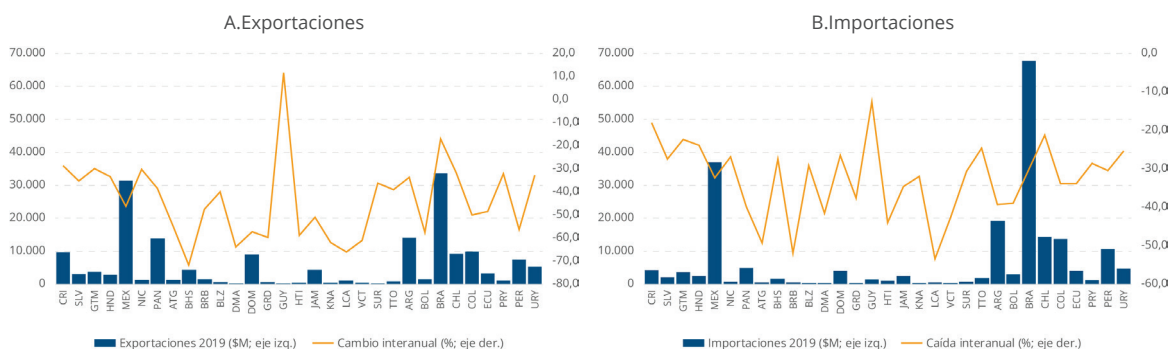
La creciente bibliografía sobre el comercio de servicios durante la pandemia por COVID-19 subraya la importancia de las actividades de servicios que facilitan la prestación en línea (incluidos los servicios de telecomunicaciones e informática, así como el rol infraestructural más amplio de los servicios financieros, de transporte, de distribución y logísticos) para permitir el comercio de mercancías y el crecimiento económico (OCDE, 2020a; OMC, 2020b). Además, enfatiza el rol del gobierno para abordar los desafíos de infraestructura, institucionales y regulatorios que exacerban la brecha digital, tanto entre los países como entre ellos (BAD, 2020; UNCTAD, 2020a; OMC, 2020b).

La mayoría de los trabajos existentes hace hincapié en el rol vital que desempeñará la reactivación de los sectores de servicios y el comercio de servicios en la recuperación económica tras la pandemia por COVID-19 (Stephenson y Sotelo, 2020). Esta investigación agrega valor a esta creciente literatura al: (i) centrarse en los países de América Latina y el Caribe y agregar a un estudio reciente sobre el impacto de la pandemia por COVID-19 en los servicios de TI en la región (Agarwal y otros, 2021) y (ii) examinar el potencial de digitalización y evaluar las oportunidades y desafíos que surgen a su paso, contribuyendo también a los estudios existentes para los Estados miembros de la Commonwealth (Shingal, 2020b; Shepherd y Shingal, 2021) y los países de Asia y el Pacífico (Shingal 2021a; Shepherd y Shingal, 2021).

## B. Caída del comercio de servicios en América Latina y el Caribe durante 2020

Para iniciar, se examina el comercio agregado de servicios para los países de la región. Los paneles izquierdo y derecho del gráfico III.B.1 muestran las exportaciones e importaciones agregadas de servicios comerciales<sup>6</sup> en 2019 para 31<sup>7</sup> de los 33 países de la CEPAL para los que se dispone de estos datos en la base de datos del comercio de servicios de la OMC para los años 2019 y 2020, junto con los porcentajes de disminución interanual observados en 2020.

**Gráfico III.B.1**  
América Latina y el Caribe: Comercio agregado de servicios comerciales, 2019 y 2020  
(Valor de 2019 en millones de dólares y disminución interanual de 2020 en porcentajes)



**Nota:** No se dispone de datos para Cuba y la República Bolivariana de Venezuela.  
**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos sobre el comercio de servicios de la OMC.

Las exportaciones e importaciones de servicios comerciales de América Latina y el Caribe disminuyeron en un 38,4% y 30,9%, respectivamente, en 2020. Esto equivalió a una pérdida combinada en exportaciones e importaciones de servicios comerciales de 132 mil millones de dólares. A modo de comparación, el comercio mundial de servicios comerciales disminuyó en una quinta parte, lo que representó una pérdida de mil millones de dólares en exportaciones e importaciones de servicios comerciales.

<sup>6</sup> Según la Sexta Edición de la Clasificación de la Balanza de Pagos, los servicios comerciales son los relacionados con bienes (mantenimiento y reparación y servicios utilizados en insumos de fabricación), viajes, transporte, construcción, cargos por el uso de la propiedad intelectual, seguros, financieros, telecomunicaciones, información, otros servicios comerciales y personales, culturales y recreativos; dejando de lado solamente servicios gubernamentales.

<sup>7</sup> No se dispone de datos para Cuba y la República Bolivariana de Venezuela.

### III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe: tendencias actuales y perspectivas futuras

Existe una considerable heterogeneidad en la disminución observada del comercio de servicios, tanto entre las subregiones de América Latina y el Caribe como entre los países de cada subregión. Para la subregión del Caribe, las exportaciones de servicios comerciales disminuyeron entre un 5% y un 7%, en parte debido a los efectos adversos de las restricciones de viaje y el distanciamiento social inducidos por la pandemia por COVID-19 en el turismo y las actividades conexas (servicios de viajes), que representaron más del 84% de las exportaciones totales de servicios en estos países en 2019 (véase el cuadro III.B.1).

Para América Central y del Sur, la disminución porcentual (en comparación con 2019) fue del 40% y 32%, respectivamente, ya que estos países son más intensivos en servicios de entrega remota. Por ejemplo, otros servicios comerciales contribuyeron con el 46% del total de las exportaciones de servicios de América del Sur en 2019 (véase el cuadro III.B.1). Aun así, tres países sudamericanos (el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia y el Perú) vieron caer sus exportaciones de servicios comerciales sobre el 50%, muy por encima de la disminución de la subregión sudamericana y de América Latina y el Caribe en su conjunto.

Un análisis desagregado en el ámbito sectorial por país muestra que las exportaciones de servicios comerciales se vieron afectadas negativamente en la mayoría de los sectores y países en 2020 en relación con 2019, pero que el comercio de servicios de viajes (en especial el turismo) fue, por lejos, el más afectado (véase el cuadro III.B.2). Las exportaciones de servicios de viajes de América Latina y el Caribe disminuyeron en 63,6% en 2020 desde su valor en 2019 y cada subregión informó magnitudes de disminución similares.

Sin embargo, en varios países (incluidos Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá en América Central; Bahamas, Dominica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Las Granadinas y Suriname en el Caribe) y en toda América del Sur (excepto el Brasil y el Uruguay), el alcance de la interrupción en los servicios de viajes fue por encima del promedio para cada subregión. Esto se debe a que los servicios de viajes representaron casi la mitad de las exportaciones totales de servicios en América Latina y el Caribe en 2019, más de tres cuartas partes en la subregión del Caribe, más del 50% en América Central y más de un tercio en América del Sur (véase el cuadro III.B.1), la disminución significativa de sus exportaciones durante 2020 tuvo implicaciones adversas más amplias para estas economías.



### III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe: tendencias actuales y perspectivas futuras

Los servicios de transporte fueron el siguiente sector más afectado en los países de América Latina y el Caribe, los que reportaron una disminución del 25,8% en las exportaciones durante 2020 en relación con 2019 y el alcance de la interrupción fue considerablemente más grave en el Caribe y varios países de esa subregión informaron disminuciones superiores al 50% en sus exportaciones de servicios de transporte (véase el cuadro III.B.2). Lo mismo ocurrió con El Salvador en América Central y con el Perú en América del Sur. Curiosamente, dos países sudamericanos (el Ecuador y el Paraguay) también aumentaron sus exportaciones de servicios de transporte en 2020 en relación con 2019, aunque el aumento fue inferior al 3%.

Las otras dos grandes categorías de servicios comerciales, los servicios que se relacionan con las mercancías representan menos del 3% del total de las exportaciones de servicios comerciales en América Latina y el Caribe en 2019 y las exportaciones de otros servicios comerciales (OCS según su sigla en inglés), que representaron casi un tercio del total de las exportaciones de servicios comerciales en la región en 2019 (véase el cuadro III.B.1), registraron disminuciones similares de 7,3% y 8,9%, respectivamente.

Además, hubo una considerable heterogeneidad en la disminución de las exportaciones de OCS entre las subregiones (véase el cuadro III.B.2). Las exportaciones en este sector cayeron menos del 1% en América Central, con varios países (en particular, Guatemala impulsada por las exportaciones de seguros, servicios financieros y otros servicios empresariales [OBS según su sigla en inglés] y Nicaragua impulsada por las exportaciones de OBS) que reportaron un aumento en las exportaciones en 2020 en relación con 2019.

Los países del Caribe y América del Sur reportaron disminuciones similares del 10% y el 12% en las exportaciones de OCS, con el Estado Plurinacional de Bolivia (liderado por OBS y servicios financieros), el Brasil (que impulsa los servicios de construcción y seguros), el Perú (liderado por los seguros) y el Uruguay (que impulsa las exportaciones de servicios de construcción y PCR) que experimentaron descensos todavía mayores. En contraste, Belice (que impulsa las exportaciones de servicios de TIC y PCR) y Jamaica (que impulsa las exportaciones de servicios financieros y OBS) informaron grandes aumentos en el valor de sus exportaciones de OCS durante 2020 en relación con 2019. Esto se debe a que la mayoría de los OCS, excepto para la construcción, se entregan de forma exclusiva a través del modo 1 (véase el cuadro III.C.1), no se vieron afectados por las restricciones inducidas por la pandemia por COVID-19. Además, se encontró que el cambio en el valor de las exportaciones de OCS en Colombia y el Ecuador fue marginalmente positivo en 2020 en comparación con 2019.



### III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe: tendencias actuales y perspectivas futuras

#### Cuadro III.B.1

#### América Latina y el Caribe: Desglose de las exportaciones de servicios por sector, 2019 (Como porcentaje del total de servicios exportados)

País	GRS	TRANS	TVL	OCS	Entre ellos	CONSTR	SEG	FIN	IP	TIC	OBS	PCR
<b>AMÉRICA CENTRAL</b>	6,1	17,7	55,9	20,3		0,0	5,3	3,0	0,1	4,7	7,1	0,1
Costa Rica	0	4,6	83	12,4		0	0	0,8	0	4,6	6,8	0,2
El Salvador	0,1	51,1	32,7	16,1		0	1,9	7,8	0,1	2,2	4	0,1
Guatemala	61,3	5	18,8	14,9		0	0	0,1	0	6,4	8,2	0,2
Honduras	27,4	15,5	41,6	15,5		0,4	1,5	2,3	0,1	7,8	3,5	0
México	0,0	9,3	78,4	12,2		0	10,0	1,8	0,0	0,2	0,1	0,1
Nicaragua	17,8	13,3	33,9	35		0,5	1,1	3,6	0,4	20,7	8,7	0
Panamá	2,3	5,2	41,9	50,6		0	0	0,9	0,1	13,9	35,6	0
<b>CARIBE</b>	0,3	5,6	84,2	9,2		0,0	1,0	0,5	0,1	1,4	5,7	0,5
Antigua y Barbuda	0,6	7,5	83	8,9		0	0,9	0,5	0	1,1	6,2	0,2
Bahamas	0	2,9	24,4	72,7		0,1	14,9	36,4	0,3	0,4	20,5	0
Barbados	0	5,4	83,6	11		0	0	0,2	0,2	3	5,2	2,4
Belice	36	4,7	40,7	18,6		0	0,5	0	0	15,5	2,6	0,0
Dominica	0	0	100	0		0	0	0	0	0	0	0
República Dominicana	13,9	4	52,1	30,1		2	0,3	0,9	0,4	2,8	23,6	0,1
Granada	0	4	86,9	9,1		0	1,3	1,3	0	3	3,4	0
Guyana	0	1,3	12	86,7		0	3,1	6,2	0,4	0	76,9	0,0
Haití	0	3,9	57,1	39		0	2	33,1	0	0,4	3,5	0
Jamaica	0	0	100	0		0	0	0	0	0	0	0
Saint Kitts y Nevis	2	4,1	84,2	9,7		0	0,9	5,2	0	1,1	2,5	0
San Vicente y Las Granadinas	0,1	3,8	39,8	56,3		1,5	5,3	12,5	0	5,2	31,8	0
Suriname	0,2	20,2	57,7	21,8		0	0,1	0,9	0,9	3,6	15,2	1,1
Trinidad y Tobago	0	5,1	87,4	7,5		1	0	1	0,1	0,3	4,7	0,4
<b>AMÉRICA DEL SUR</b>	1,1	18,9	33,9	46,2		0,1	2,7	2,4	1,3	7,5	30,4	1,5
Argentina	0,9	13,3	37,6	48,3		0	0,3	1,3	2	14,2	27,3	3,3
Bolivia (Est. Plur. de)	1,5	16,4	17,8	64,2		0,1	2,9	3	1,9	7,7	47,1	1,5
Brasil	0	26,1	34,6	39,2		2	1,3	0,7	0	5,2	29,4	0
Chile	0	19,3	71,2	9,5		0	0	2,5	0,1	2,2	4,5	0,3
Colombia	0	33,3	24,6	42,1		0	3,5	2,4	0,5	4,5	27,2	0,7
Ecuador	0	22,2	51,4	26,5		0	11,8	1,3	0,4	2,3	10,4	0,2
Paraguay	0,8	31,9	59	8,2		0,1	0	0,5	0,5	3,1	3,7	0,4
Perú	0,7	10,1	43,1	46,1		0,8	0,4	5,9	0,4	13,7	23,3	1,5
Uruguay	23,9	32,1	39,2	4,9		0	2,1	0,9	0	1,6	0,3	0
<b>LATINO-AMÉRICA</b>	2,8	16,5	49,4	31,2		0,1	3,4	2,3	0,7	5,5	18,2	0,8

**Nota:** GRS = servicios que se relacionan con bienes (que comprenden servicios de mantenimiento y reparación y servicios de fabricación); TRANS = servicios de transporte (incluidos los servicios marítimos, aéreos, otros modos y los servicios postales y de mensajería); TVL = servicios de viaje; OCS = otros servicios comerciales que incluyen la construcción (CONS), seguros (SEG), financieros (FIN), cargos por el uso de la propiedad intelectual (PI), servicios de información, informática y telecomunicaciones (TIC), otros servicios comerciales (OBS que incluyen investigación y desarrollo; consultoría profesional y de gestión y OBS técnicos y que se relacionan con el comercio) y servicios personales, culturales y recreativos (PCR que incluye servicios audiovisuales). No se dispone de datos sobre Cuba y la República Bolivariana de Venezuela.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de la OMC sobre el comercio de servicios.

### III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe: tendencias actuales y perspectivas futuras

#### Cuadro III.B.2

#### América Latina y el Caribe: cambios en exportaciones de servicios por sector, 2020 vs. 2019 (Tasa de crecimiento)

País	.ISO	Total	GRS	TRANS	TVL	OCS	Entre ellos	CONS	SEG	FIN	IP	TIC	OBS	PCR
<b>AMÉRICA CENTRAL</b>		-39,8	-24,3	-27,4	-59,6	-0,7		20,0	-1,2	0,4	-22,2	-1,9	0,6	-52,4
Costa Rica	CRI	-28,8	-10,8	-42,5	-66,4	2,9			0,0	-6,9	16,7	3,0	3,1	
El Salvador	SLV	-35,4	-21,7	-50,6	-51,3	-1,6		53,8	-25,5	-11,1	-66,7	-3,3	13,8	
Guatemala	GTM	-29,8	-22,6	-18,2	-75,7	6,4		-5,9	10,0	16,0	0,0	-6,9	34,9	-100,0
Honduras	HND	-33,5	-28,9	-34,2	-65,8	-11,5				0,0		-18,2	-5,9	-33,3
México	MEX	-46,4	0,0	-34,5	-55,1	0,7			0,8	5,4	14,3	-14,5	-13,9	-57,1
Nicaragua	NIC	-30,4	-21,5	-5,0	-61,4	14,5			16,7			-5,6	133,3	
Panamá	PAN	-38,5	-6,3	-22,5	-71,3	-14,3			-22,6	-2,9	-76,9	5,3	-41,7	-42,9
<b>CARIBE</b>		-57,0	-41,8	-42,1	-65,7	-10,1		-33,3	-4,5	-17,6	31,3	-4,5	-15,9	33,6
Antigua y Barbuda	ATG	-54,7	-100,0	-58,5	-57,5	-20,6			-17,6	0,0		0,0	-25,9	
Bahamas	BHS	-71,6		-50,0	-75,7	1,4							1,4	
Barbados	BRB	-47,5			-53,7									
Belice	BLZ	-39,9		-3,4	-53,5	35,4				-40,0		69,0	18,6	200,0
Dominica	DMA	-63,8		-100,0	-74,2	-7,1			0,0	0,0		0,0	-15,4	
República Dominicana	DOM	-57,4	-41,8	-46,9	-64,2	-4,4			-4,9	21,7		-5,1	-15,0	275,9
Granada	GRD	-59,7		-62,5	-62,9	-10,8			0,0	-50,0		0,0	-12,5	
Guyana	GUY	11,6												
Haití	HTY	-58,8												
Jamaica	JAM	-50,9		-27,7	-60,9	13,3			0,0	-40,0	-37,5	0,0	31,4	-8,6
Saint Kitts y Nevis	KNA	-62,1	-44,4	-61,1	-68,5	-9,3			0,0	0,0		-40,0	-9,1	
Santa Lucía	LCA	-66,2	0,0	-60,0	-68,0	-25,0			0,0			-50,0	-20,0	
San Vicente y Las Granadinas	VCT	-61,2		-58,3	-66,8	-7,4			0,0	-25,0		0,0	-20,0	
Suriname	SUR	-36,2		-27,5	-71,7	-11,7		-33,3	0,0	0,0		12,5	-13,3	
Trinidad y Tobago	TTO	-39,2		-26,1	-58,8	-5,7			6,1	-100,0	128,6	-18,8	-32,9	
<b>AMÉRICA DEL SUR</b>		-31,7	69,4	-23,1	-67,0	-11,7		-75,7	-22,2	-15,2	-9,5	-4,5	-15,1	-24,4
Argentina	ARG	-33,7	-25,2	-32,1	-69,2	-6,8		-100,0	-5,3	-9,1	-21,3	-8,2	-2,9	-23,5
Bolivia (Est. Plur. de)	BOL	-57,5	8,3	-31,3	-76,5	-29,3		-50,0		-57,1	-14,3	22,7	-73,6	-20,0
Brasil	BRA	-17,1	142,1	-8,4	-49,2	-14,0		-43,3	-40,1	-18,0	-1,1	-1,9	-14,4	-20,7
Chile	CHL	-31,8		-20,6	-82,2	-11,1			6,8	9,5	-11,1	7,5	-17,7	-1,6
Colombia	COL	-50,0	-56,5	-43,5	-72,0	2,0			21,4	3,3	-4,3	0,0	5,5	-40,0
Ecuador	ECU	-48,6		2,9	-69,2	1,3				-3,7	100,0	7,0	1,4	-22,2
Paraguay	PRY	-32,3	-8,7	2,3	-78,6	0,0			0,0	0,0		0,0	0,0	
Perú	PER	-56,4		-54,4	-79,2	-14,0			-15,7					
Uruguay	URY	-32,8	-13,2	-24,6	-52,7	-16,2		-100,0	-4,3	-8,1	-13,0	7,9	-28,2	-41,0
<b>LATINO-AMÉRICA</b>		-38,4	-7,3	-25,8	-63,6	-8,9		-47,7	-9,3	-7,9	-9,5	-3,7	-12,9	-20,1

**Nota:** Las celdas que faltan indican que no hay disponibilidad de datos para 2019 o 2020. Además, no se dispone de datos para Cuba y la República Bolivariana de Venezuela. GRS = servicios que se relacionan con bienes (que comprenden servicios de mantenimiento y reparación y servicios de fabricación); TRANS = servicios de transporte (incluidos los servicios marítimos, aéreos, otros modos y los servicios postales y de mensajería); TVL = servicios de viaje; OCS = otros servicios comerciales que incluyen la construcción (CONS), seguros (SEG), financieros (FIN), cargos por el uso de la propiedad intelectual (PI), servicios de información, informática y telecomunicaciones (TIC), otros servicios comerciales (OBS que incluyen investigación y desarrollo; consultoría profesional y de gestión y OBS técnicos y que se relacionan con el comercio) y servicios personales, culturales y recreativos (PCR que incluye servicios audiovisuales).

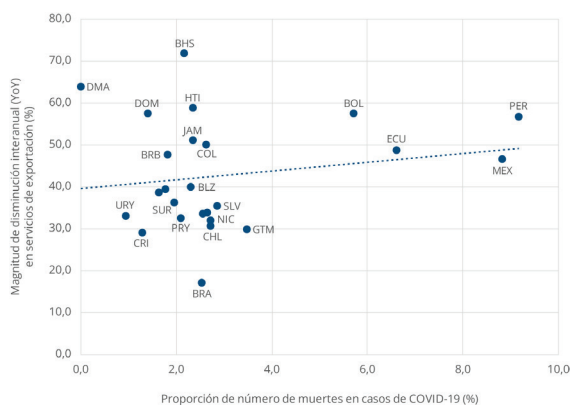
**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de la OMC sobre el comercio de servicios.

## C. Explicación de la disminución del comercio de servicios en América Latina y el Caribe durante la pandemia por COVID-19

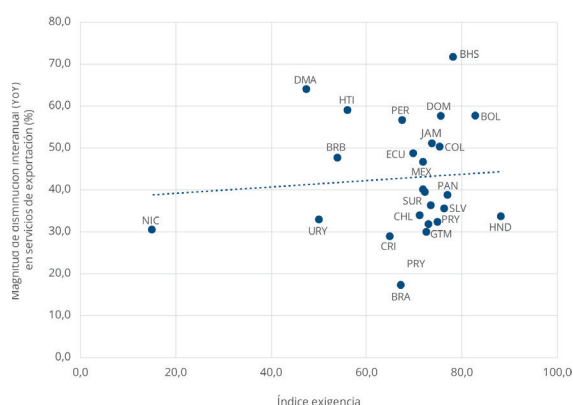
Como era de esperar, la pandemia por COVID-19 ha sido un shock para los países de América Latina y el Caribe, al igual que para el resto del mundo. Se espera que la magnitud de la disminución interanual de las exportaciones de servicios de América Latina y el Caribe se correlacione positivamente con la incidencia de COVID-19, medida por la proporción del número de muertes que se relacionan con COVID-19 en el número de casos notificados en estos países (véase el gráfico III.C.1A). Otros factores como el rigor de las medidas que se impusieron como respuesta a la pandemia por COVID-19 también son importantes, además, se constata que la magnitud de la disminución interanual de las exportaciones de servicios de América Latina y el Caribe está correlacionada positivamente con la rigurosidad de esas medidas (véase el gráfico III.C.1B). Esto no es sorprendente, debido a que algunas de estas medidas no solo reflejaron la incidencia de casos, sino que también se impusieron para evitar un aumento en el número de casos.

**Gráfico III.C. 1**  
América Latina y el Caribe: Correlación entre la disminución de las exportaciones de servicios y dos medidas diferentes de incidencia de COVID-19, 2020 comparado con 2019

A. Número de muertes que se relacionan con COVID-19 como porcentaje del número de casos



B. Rigor de las medidas que se impusieron como respuesta a la pandemia por COVID-19



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de la base de datos sobre el comercio de servicios de la OMC; Banco Mundial, indicadores del desarrollo mundial y Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades.

### III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe: tendencias actuales y perspectivas futuras

Al menos el 75% del comercio de otros servicios comerciales (excepto los servicios de construcción y patrimonio y recreación) en los países de América Latina y el Caribe se realiza a distancia a través del modo 1 (véase el cuadro III.C.1), lo que explica por qué este comercio estuvo aislado de los efectos adversos de las restricciones de viaje y el distanciamiento social impuestas durante 2020. Sin embargo, debido a que la participación combinada de los servicios de viajes (suministrados íntegramente mediante el modo 2) y los servicios de transporte (el modo 2 tiene una participación significativa; véase el cuadro III.C.1) en las exportaciones totales de servicios comerciales es mayor que la de otros servicios comerciales en los países de América Latina y el Caribe (véase el cuadro III.B.1), los efectos adversos de las prohibiciones de viajar y las medidas de distanciamiento social se reflejan en el comercio de servicios en su conjunto. De esta forma, la manera en la que se tramita el comercio de servicios entre sectores de los países de la región oriental también explica una parte significativa de la disminución tras la pandemia por COVID-19, junto con la composición sectorial del comercio de servicios.

Estas inferencias se corroboran en el gráfico III.C.2, que muestra la relación entre la disminución de las exportaciones totales de servicios observada en 2020 en cuanto al 2019 y la participación de las exportaciones de servicios en las exportaciones totales en 2017 realizadas por los modos 1<sup>8</sup> y 2, respectivamente. Estas cifras muestran que la disminución del valor de las exportaciones de servicios en 2020 fue menos pronunciada para los países que tenían una mayor proporción de sus exportaciones de servicios realizadas en línea a través del modo 1 y más pronunciada para los países en los que la participación del modo 2 en las exportaciones totales de servicios era grande antes de la crisis.

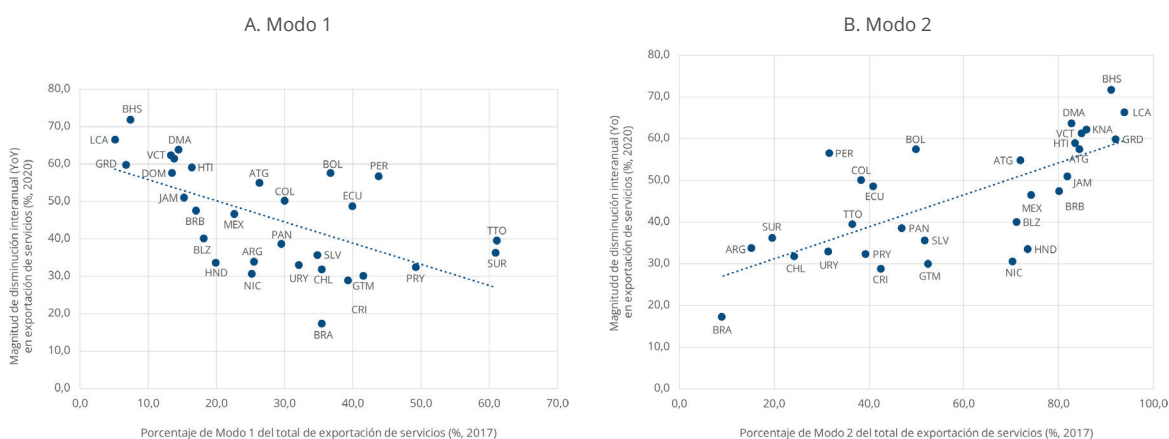
---

<sup>8</sup> Sin embargo, varios servicios (transfronterizos) del modo 1 actúan como insumos complementarios en la manufactura y otros servicios. La actividad en este último fue interrumpida significativamente por confinamientos a nivel nacional. Además, los problemas relativos a la seguridad de los datos, la confidencialidad del cliente y el acceso a las TIC hacen inviables incluso algunos servicios del modo 1 que de otro modo serían de entrega remota. “Así, los efectos de la COVID-19 pandemia en el comercio de servicios del Modo 1 también está lejos de ser benigno” (Shingal, 2021a).

### III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe: tendencias actuales y perspectivas futuras

#### Gráfico III.C.2

América Latina y el Caribe: La participación modal de las exportaciones de servicios explica la disminución del valor de las exportaciones de servicios



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del comercio de servicios de la OMC y TiSMoS.

Por lo tanto, la heterogeneidad en la disminución interanual del comercio de servicios observada en los países y sectores de América Latina y el Caribe en el gráfico III.C.2 se debe a las diferencias en la forma en la que se realiza la transacción del comercio de servicios. Esta evaluación se ve corroborada por el gráfico III.C.3 que muestra la distribución de las exportaciones e importaciones agregadas de servicios por modo de suministro para los países de la región en el año 2017<sup>9</sup>. Existe una heterogeneidad considerable en ambas distribuciones.

Por el lado de las exportaciones, Cuba, Guyana, Suriname y Trinidad y Tabago tuvieron más del 60% de sus exportaciones totales de servicios entregadas a través del modo 1 (el comercio transfronterizo también fue más importante en toda América del Sur, excepto en el caso de la Argentina). La Argentina y la República Bolivariana de Venezuela se basaron en el modo 3 (la presencia comercial volvió a ser más relevante para los países de América del Sur), mientras que el modo 2 fue el dominante en todos los demás países de América Central y el Caribe. Por el lado de las importaciones, la presencia comercial domina todos los demás modos de prestación de servicios en los países de América Latina y el Caribe, excepto Cuba, donde el modo 1 es más importante, seguido del modo 2. Mientras tanto, la participación del modo 4 en el comercio de servicios es pequeña e inferior al 10% en todos los países de la región, excepto en Cuba y Costa Rica.

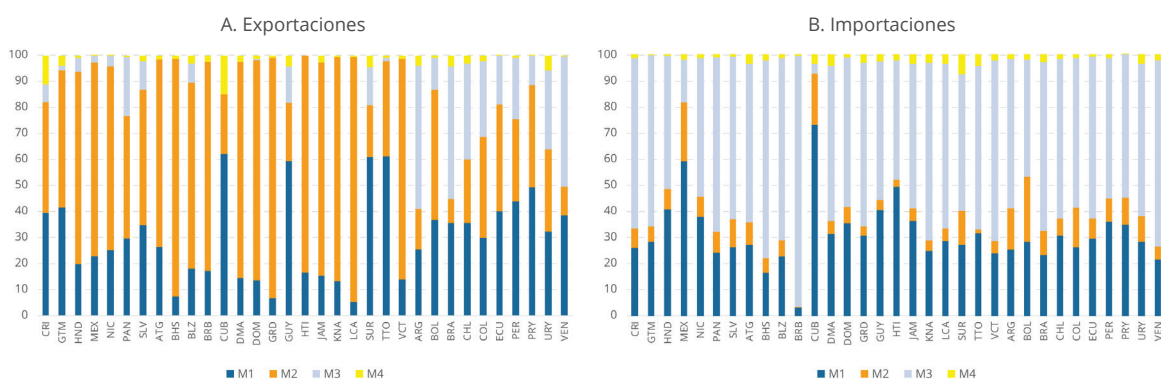
9 Este es el último año para el que se dispone de datos sobre el comercio de servicios por modo de suministro de la base de datos TiSMoS de la OMC.

### III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe: tendencias actuales y perspectivas futuras

#### Gráfico III.C.3

#### América Latina y el Caribe: Distribución del comercio de servicios en los países de América Latina y el Caribe por modo de suministro, 2017

(Como porcentaje del total de servicios exportados e importados)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del comercio de servicios de la OMC y TiSMoS.

Además, incluso entre estos países e independientemente de la subregión de América Latina y el Caribe, algunos sectores de servicios se han visto más afectados y es probable que también tarden más en recuperarse, ya que dependen de modos de entrega que requieren proximidad entre el comprador y el vendedor para que la transacción tenga lugar (véase el cuadro III.C.1). Algunos ejemplos de estos sectores incluyen los servicios de manufactura, mantenimiento y reparación que se relacionan con los bienes; todos los servicios que se relacionan con los viajes (prestados casi exclusivamente por el modo 2 en 2017); los servicios de construcción y patrimonio y recreación (el modo 3 fue el modo de suministro dominante en 2017) y, en cierta medida, los servicios informáticos, profesionales, audiovisuales, sanitarios y educativos (hasta una cuarta parte de las exportaciones de servicios en estos sectores fueron entregadas por el modo 4 en 2017 y la mitad en el caso de tratamiento y descontaminación de residuos, servicios agrícolas y mineros).

### III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe: tendencias actuales y perspectivas futuras

Por el contrario, los efectos de la pandemia por COVID-19 en el transporte no marítimo, postal y de mensajería, comunicaciones, informática e información, seguros y exportaciones de servicios financieros, profesionales, que se relacionan con el comercio, salud y educación fueron más limitados (todos estos servicios se prestaron de manera predominantemente transfronteriza en países de América Latina y el Caribe en 2017). La mayoría de estos servicios, si no todos, todavía podían prestarse a distancia y, por lo tanto, eran más resistentes a las restricciones inducidas por la pandemia por COVID-19. Esto explica por qué las exportaciones latinoamericanas y caribeñas de otros servicios comerciales fueron las menos afectadas de forma negativa durante la pandemia por COVID-19.

Trabajos recientes (Dingel y Neiman, 2020) sugieren que algunas actividades de servicio pueden ser más susceptibles para hacerse desde casa. Estos incluyen servicios educativos; profesionales, científicos y técnicos; administración; seguros y finanzas y los servicios de información en particular, pero también el comercio al por mayor y servicios inmobiliarios, de alquiler y arrendamiento. Además, las pruebas anecdóticas del último año sugieren que el comercio de servicios en diferentes modos de suministro puede ser fungible; los gobiernos y el sector privado han ideado soluciones innovadoras para mover las empresas en línea para sostener la actividad económica durante la pandemia por COVID-19 y sentar las bases para una eventual recuperación (para mayores detalles, véase la sección D).

Un ejemplo de estos son los servicios de salud, que están en el centro mismo de la pandemia por COVID-19. El turismo de salud ha sido un sector en crecimiento para los países regionales de alto rendimiento, como México, pero al igual que con el turismo en general, el comercio en este sector depende casi exclusivamente del modo 2. Sin embargo, el aumento de la telemedicina y las consultas virtuales facilitó el paso de los modos 2 y 4 al modo 1 y ha garantizado que parte del comercio de servicios de salud no se vea obstaculizado. De manera similar, en el sector educativo, varias universidades han pasado a clases en línea, sustituyendo el modo 2 por el modo 1.

Mientras tanto, para países como el Brasil y Colombia, con una capacidad establecida en servicios habilitados por TI, la pandemia por COVID-19 les brinda la oportunidad de capitalizar su ventaja comparativa a medida que más y más actividades de servicios se mueven en línea. El aumento de la inversión en infraestructura de TIC para abordar la brecha digital ha sido la respuesta política en este caso. En el contexto de los servicios profesionales, como la arquitectura, donde el modo 4 es importante, la evidencia anecdótica apunta al movimiento hacia las plataformas digitales<sup>10</sup>.

A partir de esto, es probable que la heterogeneidad en la distribución sectorial y modal del comercio de servicios se traduzca en diferencias en los tiempos de impacto y recuperación. A título ilustrativo, los servicios de TIC representaron más del 15% de las exportaciones totales de servicios de Belice y Nicaragua (véase el cuadro III.B.1), pero se prestan a través del modo 1. Por lo tanto, a pesar de su importancia sectorial, observaron un impacto limitado de la pandemia por COVID-19, ya que podían seguir prestándose a distancia; Belice informó de un aumento del 69% en el valor de sus exportaciones de servicios de TIC en 2020 en relación con 2019 (véase el cuadro III.B.2). En cambio, las islas del Caribe dependen de las exportaciones de servicios turísticos, que se han visto afectadas gravemente porque las corrientes turísticas internacionales siguieron siendo moderadas por razones de precaución.

Por consiguiente, estas economías se han visto afectadas en gran medida y también es probable que tarden más en recuperarse a medida que continúen las restricciones hasta que la vacunación universal se convierta en una realidad. Esto también se refleja en la disminución interanual de sus exportaciones totales de servicios en 2020 observada en el véase el cuadro III.B.1 y también explica la variedad de medidas que estos países han adoptado para impulsar el sector turístico durante esta crisis (véase la sección 5). En contraste, Guyana fue el único país de toda la región que registró un aumento en el valor de las exportaciones de servicios en 2020 en relación con 2019 (11,6%); otros servicios comerciales (predominantemente OBS) representan el 86,7% de las exportaciones totales de servicios del país: las exportaciones de OBS se suministran a través del modo 1 y, por lo tanto, estuvieron susceptibles a realizarse desde casa durante la pandemia por COVID-19.

10 [Ehttps://www.g2.com/articles/architectural-design-remote-work-processes](https://www.g2.com/articles/architectural-design-remote-work-processes)



III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe:  
tendencias actuales y perspectivas futuras

**Cuadro III.C.1**

**América Latina y el Caribe: Distribución de las exportaciones de servicios  
por región, sector y modo de suministro, 2017**

*(Como porcentaje de las exportaciones totales de servicios)*

Código de sector	América Central				Caribe				América del Sur			
	M1	M2	M3	M4	M1	M2	M3	M4	M1	M2	M3	M4
SA	0	100	0	0	0	100	0	0	0	100	0	0
SB	0	90	0	10	0	90	0	10	0	90	0	10
SC	38	57	5	0	53	45	1	0	47	42	11	0
CE1	1	99	0	0	46	54	0	0	29	71	0	0
CE2	92	8	0	0	54	46	0	0	74	26	0	0
CE3	31	69	0	0	70	30	0	0	80	20	0	0
CE4	100	0	0	0	100	0	0	0	100	0	0	0
SDA	0	100	0	0	0	100	0	0	0	100	0	0
SDB1	0	100	0	0	0	100	0	0	0	100	0	0
SDB2	0	100	0	0	0	100	0	0	0	100	0	0
SDB3	0	100	0	0	0	100	0	0	0	100	0	0
SE	0	0	70	30	0	0	50	50	0	0	0	0
SF	100	0	0	0	100	0	0	0	100	0	100	0
SG	100	0	0	0	100	0	0	0	100	0	0	0
.SH	100	0	0	0	100	0	0	0	100	0	0	0
SI	87	0	0	13	91	0	0	9	81	0	0	19
SI1	100	0	0	0	100	0	0	0	100	0	0	0
SI2	75	0	0	25	75	0	0	25	75	0	0	25
SI3	100	0	0	0	100	0	0	0	100	0	0	0
SJ1	75	0	0	25	75	0	0	25	75	0	0	25
SJ2	75	0	0	25	75	0	0	25	75	0	0	25
SJ21	75	0	0	25	75	0	0	25	75	0	0	25
SJ22	75	0	0	25	75	0	0	25	75	0	0	25
SJ3	79	1	0	20	79	2	0	19	84	2	0	15
SJ31	75	0	0	25	75	0	0	25	75	0	0	25
SJ311	75	0	0	25	75	0	0	25	75	0	0	25
SJ312	75	0	0	25	75	0	0	25	75	0	0	25
SJ313	75	0	0	25	75	0	0	25	75	0	0	25
SJ32	0	50	0	50	0	50	0	50	0	50	0	50
SJ33	100	0	0	0	100	0	0	0	100	0	0	0
SJ34	100	0	0	0	100	0	0	0	100	0	0	0
SJ35	75	0	0	25	75	0	0	25	75	0	0	25
SK1	70	10	0	20	70	10	0	20	69	12	0	19
SK21	75	0	0	25	75	0	0	25	75	0	0	25
SK22	75	0	0	25	75	0	0	25	75	0	0	25
SK23	36	0	52	12	75	0	0	25	14	0	81	5
SK24	74	0	1	25	75	0	0	25	72	0	4	24
SOXSW	32	50	14	4	22	-1,6	40	4	34	18	45	4

### III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe: tendencias actuales y perspectivas futuras

**Nota:** SA y SB son servicios que se relacionan con bienes; SC1 a SC4 son servicios de transporte; SDA y SDB1 a SDB3 son servicios de viaje; todos los demás servicios entran en la categoría otros servicios comerciales del cuadro 2. Legenda: SA – servicios de fabricación de insumos físicos; SB – servicios de mantenimiento y reparación; SC – servicios de transporte; CE1 – transporte marítimo; CE2 – transporte aéreo; SC3 – Otros transportes; SC4 – servicios postales y de mensajería; SDA – Viajes de negocios; SDB1 – Viajes que se relacionan con la salud; SDB2 – Viajes que se relacionan con la educación; SDB3 – Otros viajes personales; SE – Construcción; SF – servicios de seguros y pensiones; SG – Servicios financieros; SH – Cargos por el uso de la propiedad intelectual; SI – Servicios TIC; SI1 – Telecomunicaciones; SI2 – Computación; SI3 – Información; SJ1 – Servicios de investigación y desarrollo; SJ2 – Servicios profesionales y de consultoría de gestión; SJ21- Legal, contabilidad, gestión, consultoría y relaciones públicas; SJ22- Publicidad, estudios de mercado, encuestas de opinión pública; SJ3 – Servicios técnicos que se relacionan con el comercio y otros servicios empresariales, SJ311- Arquitectura; SJ312 – Ingeniería; SJ313 – Servicios científicos y otros servicios técnicos; SJ32 – Tratamiento de residuos y descontaminación, servicios agrícolas y mineros; SJ33-Servicios de arrendamiento operativo; SJ34 – Servicios que se relacionan con el comercio; SJ35 – Otros servicios a las empresas n.i.o.p.; SK1- Audiovisual; SK21-Salud; SK22 – Educación; SK23 – Patrimonio y recreación; SK24 – Otros servicios personales; SOXSW – Total de servicios comerciales.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de los datos de TiSMoS de la OMC.

## D. Algunos ejemplos de respuestas nacionales al impacto de la pandemia por COVID-19 en el comercio de servicios

---

En esta sección se analizan estudios de casos individuales para resaltar la respuesta del Gobierno nacional a la interrupción causada por la emergencia global para disminuir el impacto de la pandemia por COVID-19, garantizar una recuperación estable y sostenible y evitar futuras interrupciones. En particular, se presentan acciones propuestas o que se implementan por Barbados y México en el sector turístico, por el Brasil y Chile en el sector de servicios de transporte, por el Uruguay en el sector de servicios financieros y por Colombia en el sector de información, informática y telecomunicaciones.

### 1. Barbados: servicios turísticos

Barbados depende de su sector turístico para obtener divisas (PNUD, 2020a). La contribución al PIB fue del 30,9% en 2019, mientras que representó el 43,5% de las exportaciones totales en 2018. El sector turístico también pudo proporcionar empleo directo e indirecto al 13,4% y al 19,9%, respectivamente, en 2019 (OIT, 2020b). Además, se estima que tiene un sector informal de alrededor del 30% al 40% del PIB que lo apoya el sector turístico (PNUD, 2020b). Sin embargo, la naturaleza estacional de la industria del turismo en el país crea períodos de desempleo para aquellos que dependen de esta industria. Por ejemplo, los períodos de temporada baja entre mayo y septiembre conducen a un desempleo frecuente debido a la falta de ingresos turísticos. No obstante, un tercio de todos los visitantes a Barbados llegaron del Reino Unido (33%), seguidos por los turistas de los Estados Unidos (31%) y Canadá (12%) (Banco Central de Barbados, 2019).

La pandemia por COVID-19 tuvo un impacto devastador en la economía del país. Redujo las llegadas de turistas en un 49,5% en marzo de 2020 (Banco Central de Barbados, 2020), debido al cierre general de la industria del turismo, como resultado de las restricciones de viaje, el cierre de fronteras, los cierres ordenados por el Gobierno y las medidas de distanciamiento social impuestas no por Barbados, sino por los países socios que fueron los principales contribuyentes al sector turístico. Esto condujo a un desempleo generalizado y a la incertidumbre en el sector, así como en la economía general del país.

El desempleo resultante tiene un fuerte sesgo de género y afecta más a las mujeres, de manera desproporcionada, que a los hombres empleados en la industria. En particular, el 62% de las personas empleadas en la industria del turismo eran mujeres que recibieron solo el 68% de los salarios masculinos en 2019, lo que las hace más vulnerables y propensas a la pobreza a raíz de la pandemia por COVID-19

### III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe: tendencias actuales y perspectivas futuras

(PNUD, 2020b). Esto puede atribuirse al mayor empleo de las mujeres en sectores de bajos salarios de la industria, como los servicios de alojamiento y alimentación.

El país también esperaba una disminución sustancial de los ingresos fiscales debido a la reducción de los ingresos por IVA y los ingresos por impuestos sobre la renta del sector turístico (PNUD, 2020b). Desafortunadamente, la mayoría de los trabajadores está involucrada de manera informal en el sector y no está cubierta por los beneficios de empleo del plan nacional de seguro (NIS según su sigla en inglés). Una vez más, esto afecta más a las mujeres que a los hombres, ya que ellas constituyen una mayor parte del empleo informal en el sector turístico (PNUD, 2020b).

El NIS también reportó un aumento en las solicitudes de desempleo con 24 mil en los primeros dos meses de la pandemia por COVID-19 (marzo y abril de 2020), lo que representa el 18% de la fuerza laboral (The Barbados Advocate, 2020) y un aumento con 33 mil para junio de 2020 (CEPAL, 2020). Para corroborar esto, el Ministerio de Turismo y Transporte Internacional también informó que más de seis mil empleados perdieron sus empleos debido a la pandemia por COVID-19, lo que ocasionó un mayor gasto gubernamental en beneficios de desempleo.

Sin embargo, el Gobierno de Barbados rápidamente introdujo medidas de salud para frenar la propagación de la enfermedad y medidas macroeconómicas para brindar apoyo (CEPAL, 2020). Por ejemplo, el Gobierno de Barbados inició el programa de empleo y transformación sostenible de Barbados (BEST) para el sector turístico que tenía como objetivo reconstruir las vidas de las empresas y los trabajadores que participan en el sector, no solo para reducir la dependencia de las llegadas de turistas, sino también evitar bancarrotas, al fortalecer su competitividad y reutilizar hoteles y otras instalaciones turísticas para ayudar a recuperar parcialmente sus pérdidas<sup>11</sup>. El programa fue apoyado por una facilidad del Fondo de Turismo de 200 millones de dólares establecida por el Gobierno para ofrecer capital de trabajo urgente y préstamos de bajo costo para mejorar hoteles y otros negocios en el sector (Pilé, 2020).

El plan BEST también establece iniciativas para hacer que el sector sea más ecológico, más avanzado digitalmente y más competitivo mediante la participación de proveedores locales de alimentos, muebles y otros suministros (CEPAL, 2020). En específico, en asociación con el Fondo de Inversión Verde y Digital, el Gobierno tiene como objetivo invertir

11 El informe detallado sobre el programa se puede encontrar en: <https://gisbarbados.gov.bb/download/barbados-employment-sustainable-transformation-programme/>.

en la transformación de la *planta turística* a través de la renovación, la digitalización y un mayor uso de energía renovable en el sector. Además, es probable que los procesos de pago que se relacionan con el turismo en el país se digitalicen por medio del fondo. Asimismo, el plan BEST exige proporcionar capacitación específica para el turismo y mejorar las habilidades de los empleados con la iniciativa nacional de transformación (NTI), para que puedan ser más empleables en el futuro y cumplir con los protocolos COVID-19.

En asociación con el Ministerio de Salud y Bienestar, el sector turístico también ha desarrollado *planes de regreso al trabajo* que se ajustan a los requisitos legales de salud COVID-19 y prometen volver a emplear a los trabajadores al 80% de sus salarios anteriores a partir de diciembre de 2019. Además, el Gobierno de Barbados proporcionó beneficios de desempleo para los trabajadores, así como para los propietarios de pequeñas empresas autónomas en el sector turístico para reducir las vulnerabilidades, impulsar la recuperación y promover el espíritu empresarial a través de un mayor acceso al crédito y la tecnología. Un componente importante de la recuperación es el regreso de los turistas a Barbados. Por lo tanto, el Gobierno también lanzó el Sello de bienvenida de 12 meses de trabajo desde el Paraíso que incentiva a las naciones extranjeras a trasladarse a Barbados durante la pandemia por COVID-19 y trabajar de forma remota, con las oficinas en sus países<sup>12</sup>.

## 2. México: servicios turísticos

México es el mayor exportador de turismo de América Latina y el Caribe y el país desempeña un rol dominante en el turismo en el ámbito mundial. En 2019, la contribución del turismo fue del 8% del PIB, superior a la contribución de los sectores de la construcción, los servicios financieros y la minería. El sector también empleó directamente a más de 2,3 millones de personas (6,0% del empleo total), su nivel más alto desde 2006. En términos de comercio, el sector generó ingresos de exportación por valor de \$10,5 millones de dólares, lo que llevó a un balance comercial positivo en el sector. En particular, las exportaciones representaron el 82,5% del comercio en el sector en 2018 y crecieron a una tasa del 2,8% interanual, superior a la tasa de crecimiento de su PIB (OCDE, 2020b). El mismo año atrajo a 41,3 millones de turistas internacionales, lo que representa un aumento del 5,1% con respecto al año anterior.

La mayoría de los turistas llegaron de los Estados Unidos y representaron 10,5 millones de turistas, seguidos por el Canadá (2,2 millones) y el Reino Unido (590.900). El número de llegadas internacionales creció a 45 millones en 2019, con un crecimiento del 8,9% respecto al

<sup>12</sup> Se puede encontrar más información en: <https://barbadoswelcomestamp.bb/>.

### III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe: tendencias actuales y perspectivas futuras

año anterior y contribuyó con ingresos de 25 mil millones de dólares (Colunga, 2021; Fyre, 2021). Además de las llegadas de turistas extranjeros, el turismo interno también alcanzó su punto máximo en 2018, lo que indica una tasa de crecimiento del 5,1% desde 2017. A título ilustrativo, el turismo interno en 2018 fue equivalente a 100,4 millones de noches, un récord para el país (OCDE, 2020b). El turismo interno representó el 85% del gasto turístico total en 2019 (WTTC, 2021).

México nunca cerró completamente sus fronteras internacionales para garantizar el suministro de insumos y el tránsito de personas, aunque los viajes terrestres se limitaron a los viajes esenciales. El turismo interno también continuó como de costumbre y se tomaron medidas para vacunar temprano a los trabajadores de hoteles y taxistas, que se consideraron esenciales en el contexto mexicano (Fyre, 2021). Sin embargo, otros países impusieron medidas que afectaron a México, por ejemplo, el Canadá suspendió los vuelos a México y el Caribe por un período de 3 meses, lo que significó una pérdida de ingresos de alrededor de 782 millones de dólares.

Existe una considerable heterogeneidad entre los estados de México en cuanto a la dependencia de la recepción turística y el impacto de la pandemia por COVID-19. Por ejemplo, el 90% de los ingresos de exportación en Baja California Sur, Quintana Roo, Jalisco y la Ciudad de México provinieron del sector turístico. Como resultado de las prohibiciones de viaje nacionales e internacionales inducidas por la pandemia por COVID-19, así como las medidas de distanciamiento social introducidas por los Gobiernos, estos estados se vieron afectados negativamente (OCDE, 2020b).

Las estimaciones muestran que las llegadas de turistas internacionales se redujeron a la mitad en 2020 en comparación con 2019 (Fyre, 2021). Sin embargo, algunos de los principales destinos del país, como Cancún, Yucatán, Baja California Sur y Riviera Nayarit, adoptaron protocolos internacionales en la etapa inicial de la pandemia por COVID-19 para ayudar a la llegada de turistas internacionales (Colunga, 2021).

El Gobierno de Jalisco emitió un protocolo de actuación para que el sector turístico impusiera medidas sanitarias y buenas prácticas para cumplir con prácticas de higiene reconocidas internacionalmente para garantizar la máxima protección y manejo de la pandemia por COVID-19. Estos protocolos debían implementarlos las empresas (restaurantes, hoteles, tiendas, aeropuertos, aerolíneas, operadores de viajes, servicios de arriendo de automóviles y centros de convenciones) de acuerdo con la naturaleza de sus establecimientos, destinados a proteger al personal, empleados y clientes del sector a través de ejercicios de limpieza exhaustiva de las propiedades turísticas y provisión de equipos

de protección para el personal para evitar la contracción ocupacional de COVID-19. En caso de incumplimiento de estos protocolos, las compañías corrían el riesgo de enfrentar sanciones del Gobierno federal y estatal (Colunga, 2021).

Para evitar tal interrupción en el futuro, México pretende utilizar esto como una oportunidad para restablecer y repensar el sistema turístico y acelerar el paso a modelos más ecológicos y sostenibles. La pandemia por COVID-19 fue vista como una oportunidad para apoyar la iniciativa *México renace sostenible* que tiene como objetivo “Crear rutas turísticas para promover el bienestar social, la armonía con la naturaleza y los enfoques de desarrollo integrado para apoyar destinos sostenibles, y fomentar enfoques sostenibles de producción y consumo en toda la cadena de valor del turismo” (OCDE, 2020c).

Para apoyar este movimiento, el Ministerio de Turismo (SECTUR) ideó la Estrategia de Turismo Sostenible 2030 para transformar el sector en una industria socialmente inclusiva y, económicamente, justa con un compromiso con la conservación de la naturaleza. Este plan se implementa en coordinación con los gobiernos en todos los niveles: federal, estatal, municipal y local, así como en asociación con el sector privado y la sociedad civil (OCDE, 2020c). Debido a la importancia del sector turístico dentro de la economía mexicana es probable que las medidas que se implementan se conviertan en la nueva normalidad a medida que los turistas regresen a México y el país se reconstruya mejor, de manera sostenible.

### 3. Brasil: servicios de transporte aéreo

La industria de la aviación es un importante sector de servicios para la economía brasileña en términos de contribución al PIB, las exportaciones y el empleo. En particular, la industria del transporte aéreo, incluidas las aerolíneas y su cadena de suministro apoyaron el 1,4% del PIB en el Brasil en 2019. El gasto de los turistas extranjeros contribuyó a otro 1,2% del PIB del país en 2019. Además, las aerolíneas, los operadores aeroportuarios, las empresas aeroportuarias *in situ* (restaurantes y minoristas), los fabricantes de aeronaves y los proveedores de servicios de navegación aérea emplearon directamente a 167 mil personas en Brasil y apoyaron otros 253 mil empleos indirectamente (IATA, 2019).

El Brasil fue uno de los países más expuestos a la pandemia por COVID-19. Para *aplanar* la curva de contagio, los Gobiernos estatales y municipales del Brasil cerraron<sup>13</sup> a regañadientes partes significativas de la economía, a pesar de las protestas del Gobierno federal<sup>14</sup>. Entre

13 Los primeros confinamientos tuvieron lugar en solo 20 de los 26 estados, fueron impuestos por los gobiernos estatales y no fueron 100% obligatorios.

14 Se puede encontrar más información en: <https://abcnews.go.com/Health/wireStory/brazil-cities-lurch-lockdowns-amid-virus-crisis-red-70644900>.

### III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe: tendencias actuales y perspectivas futuras

todos los sectores que se vieron afectados por el *shock* económico de oferta y demanda, el transporte merece una atención especial por su rol crítico y características específicas (Muñoz Moreno, 2020). En particular, la pandemia por COVID-19 provocó una fuerte caída en el número de pasajeros diarios de vuelos nacionales e internacionales en la segunda quincena de marzo de 2020. Para abril de 2020, el número de pasajeros entrantes internacionales había disminuido en un 97%, mientras que los viajes nacionales habían disminuido en un 94% en comparación con abril de 2019.

Esta caída coincide con el período en que los Gobiernos estatales y locales de todo el Brasil comenzaron a introducir medidas de bloqueo para contener la propagación del virus, a pesar de que el Gobierno no había impuesto ninguna restricción a los viajes aéreos nacionales hasta entonces (De Sousa Santos y otros, 2021). A pesar de la leve recuperación a lo largo del año, a fines de 2020, el movimiento de pasajeros nacionales e internacionales seguía siendo solo del 64,2% y el 20,7% de los niveles previos a la pandemia por COVID-19 observados en diciembre de 2019, respectivamente. COVID-19 también causó una caída repentina en los vuelos internacionales, con menos pasajeros desde todas las principales conexiones internacionales (Bazzo y otros, 2021).

El Gobierno introdujo varias medidas directas e indirectas para disminuir el impacto en el sector de servicios de transporte aéreo. Por ejemplo, el Gobierno ofreció el aplazamiento del pago o extensiones (hasta 4 meses) de los contratos mensuales para los inquilinos de los aeropuertos y las aerolíneas. Además, se ofreció apoyo adicional a los inquilinos en nueve aeropuertos del país. En apoyo de esto, el Desarrollo Económico y Monetario Nacional (BNDES según su sigla en portugués) ofreció una moratoria de la deuda a varias compañías operadoras de aeropuertos como Fraport Brasil S. A., Aeroporto de Porto Alegre, Concessionaria do Aeroporto Internacional de Confins S. A., Inframérica Concessionária do Aeroporto de Brasília S. A. y Concessionária Aeroporto Río de Janeiro S. A. (OCDE, 2021).

Asimismo, la Ley 14.034/2020 otorgó a las aerolíneas una extensión para reembolsar sus boletos en caso de una solicitud de cancelación, por hasta 12 meses. Esta medida proporcionó un alivio muy necesario en términos de flujo de caja y tenía como objetivo garantizar un negocio futuro continuo para las aerolíneas afectadas durante la pandemia por COVID-19. El Decreto 10.284/2020 también amplió el plazo para el reembolso de las tarifas de navegación aérea que adeudaban las aerolíneas. Asimismo, se abrieron aeropuertos militares para proporcionar espacio de estacionamiento para aviones de carga y pasajeros que quedaron en tierra debido a la disminución del tráfico aéreo (OCDE, 2021).



Al reconocer el rol del tráfico generado por las compañías aéreas internacionales, el Gobierno del Brasil introdujo medidas para ayudar en la operación de las empresas aéreas extranjeras durante la fase de recuperación a través de las medidas provisionales 1.089 emitidas por el presidente con la iniciativa más amplia del *Programa Voo Simples* (HFW, 2021). Esta medida tenía como objetivo desregular la inversión extranjera directa (IED) en el sector del transporte aéreo, así como estimular la inversión extranjera para contrarrestar el impacto de las restricciones de COVID-19 en los operadores de transporte aéreo, los aeropuertos y otros actores de la industria.

El marco legal detrás de esta medida facilita los requisitos operativos y los procedimientos burocráticos para las aerolíneas extranjeras que operan en el país, incluida la necesidad de solicitar una autorización formal y una licencia separada para operar vuelos internacionales programados en el país. Además, los nuevos requisitos de procedimiento se pueden cumplir en línea, sin la necesidad de crear presencia/oficina local por parte de la compañía aérea. La misma legislación también ha exigido construir nuevos aeropuertos sin tener que solicitar una autorización previa (HFW, 2021).

Como se observa, el mercado aéreo del Brasil se vio afectado gravemente durante la pandemia por COVID-19, pero las nuevas medidas permitirán a las aerolíneas redimensionar sus operaciones, atraer nueva competencia y nueva IED en el sector para aumentar la resiliencia del sector, aunque esto también debe sopesarse frente a los costos asociados con la imposición de las nuevas medidas.

#### **4. Chile: servicios de transporte**

Los servicios de transporte son importantes para la economía chilena. Según los datos del Banco Central de Chile, el sector aportó 6,5% al PIB en 2015 y 5,7% en 2019, mientras que su participación en las exportaciones totales de servicios del país aumentó marginalmente de 35,6% en 2016 a 39,1% en 2019. De acuerdo con los datos de la OMC, el transporte marítimo fue el subsector dominante entre los servicios de transporte y representó el 30% del total de estas exportaciones en 2019. El mercado de carga y logística del país es competitivo y fragmentado con la presencia de muchos actores locales e internacionales. Se considera que Chile tiene un gran potencial para los proveedores logísticos europeos y existen múltiples beneficios para que otros países desarrollen sus operaciones comerciales en el país (Mordor Intelligence, 2021). Chile es también el tercer mayor exportador de servicios marítimos de América Latina y el Caribe, después del Brasil y Panamá.

### III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe: tendencias actuales y perspectivas futuras

En 2020, la actividad económica se contrajo en un 5,8% y los servicios de transporte y almacenamiento contribuyeron al 1% de la disminución. En general, el sector del transporte se contrajo en un 17,5% (a precios de 2019) de un valor agregado de 13 mil millones de dólares en 2019 a 11,8 millones de dólares en 2020 debido a la reducción del transporte terrestre y aéreo (y servicios que se relacionan), como resultado de las restricciones a la movilidad de las personas. La mayor caída se observó en el segundo y tercer trimestre de 2020 (32% y 26,8%, respectivamente). Por el contrario, el sector de carga experimentó un aumento, incluso en los servicios de mensajería terrestre, debido a un incremento en la actividad de comercio electrónico (Banco Central de Chile, 2021).

Sin embargo, en general, tanto las exportaciones como las importaciones de servicios de transporte chilenos han disminuido durante la pandemia por COVID-19. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2020a), el sector del transporte, junto con los servicios de comunicación, empleó al 6% de la fuerza laboral en 2019 y las estimaciones muestran que el 14,5% de los empleos se perdió en promedio durante los primeros 9 meses de 2020 debido a la pandemia por COVID-19.

El Gobierno chileno ha sido ágil en la implementación de diversas medidas para sostener las empresas y el empleo y compensar a los más afectados por la pandemia por COVID-19. Por ejemplo, Chile aumentó el salario mínimo dos veces en 2020, primero en marzo de 2020 para ajustar la inflación y después en septiembre de 2020 para compensar el impacto negativo de la pandemia por COVID-19 (OIT, 2020a). En cuanto a las medidas para abordar específicamente la disrupción causada al sector de servicios de transporte, los puertos de Chile introdujeron *cámaras térmicas* en las principales áreas de acceso del puerto y en el sector logístico de las terminales de carga para medir la temperatura corporal con alta precisión a raíz de la pandemia por COVID-19 (Banco Mundial, 2020a). Esto ha evitado la propagación del virus y ha ayudado a mantener la continuidad en la operación.

Las agencias chilenas, la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) y el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) también han tomado estrictas medidas de bioseguridad y saneamiento (incluida la desinfección de las cabinas antes de que ingresen a los países vecinos) que han llevado a la acumulación de camiones de carga de exportación en la frontera con el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú que siguen dependiendo de los puertos chilenos de Arica, Iquique y Antofagasta (CFB, 2020; Dinatran, 2020; Rivera, 2020). Sin embargo, estas medidas han aumentado la congestión en los cruces fronterizos con Chile, lo que

### III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe: tendencias actuales y perspectivas futuras

retrasó los envíos de exportación, aunque se suponía que la mayoría de las medidas (cierre de las fronteras internacionales chilenas el 18 de mayo de 2020) no afectarían los servicios de transporte de carga.

Aún antes, el Consejo Empresarial de Transporte de Carga por Carretera del MERCOSUR, el Estado Plurinacional de Bolivia y Chile (CONDESUR) reconocía que algunas medidas establecidas interrumpirán la continuidad normal de los servicios de transporte terrestre internacional y pondrán en peligro la oferta del mercado (CONDESUR en Trade News, 2020). Estos efectos continuaron, especialmente en la frontera con la Argentina; incluso hasta principios de 2022, hasta dos mil camiones quedaron varados en la frontera debido al requisito más estricto de pruebas de COVID-19 para pasar por Chile. Estos retrasos pueden costar millones de dólares para el comercio internacional, lo que se suma a los problemas de la cadena de suministro (Global Times, 2022).

Según la agencia de promoción de exportaciones del país, ProChile, Chile tomó varias medidas para garantizar la conectividad de la cadena de suministro en medio de la pandemia por COVID-19. La Resolución 1179, promulgada en abril de 2020 bajo la Dirección Nacional de Aduanas, esbozó una serie de medidas para simplificar y asegurar las operaciones de todos los puertos marítimos, aéreos y terrestres de Chile, herramientas habilitadas por las TIC. Estas incluyen las siguientes:

- Uso de solicitudes por correo electrónico para el examen de mercancías sin la presencia de empleados o agentes de aduanas;
- Provisión de mandatos de envío a través de correo electrónico, lo que permite a los agentes de aduanas realizar sus tareas, de forma remota;
- Manejo de documentos básicos para el procesamiento de importaciones y exportaciones por correo electrónico;
- Autorización de solicitudes de modificaciones de documentos aduaneros en línea y
- Legalización de declaraciones de exportación para hacerse electrónicamente.

La administración aduanera chilena también ha recibido instrucciones de otorgar la mayor cantidad de facilidades posibles para que los trámites de comercio exterior puedan llevarse a cabo, de manera expedita, a través de medios electrónicos. Además, ha establecido coordinación con otros operadores, incluidas terminales portuarias, gerentes de almacenes y emisores de documentos de transporte, para completar los procedimientos electrónicos. Con este fin, muchas aerolíneas privadas han cambiado su enfoque en el transporte de carga y han adaptado sus flotas, en consecuencia, para facilitar el comercio de productos esenciales.

### III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe: tendencias actuales y perspectivas futuras

Además, Chile, Australia, Brunéi, el Canadá, Myanmar, Nueva Zelanda y Singapur se han comprometido con mantener la conectividad y las cadenas de suministro abiertas y conectadas durante la crisis de COVID-19. En una declaración ministerial conjunta, los países participantes reconocieron su interés mutuo en garantizar que las líneas comerciales permanezcan abiertas, incluso vía aérea y marítima, para facilitar el flujo de bienes esenciales, con formas de abordar las interrupciones comerciales asociadas con este. En consonancia con esto, Chile se convirtió en octubre de 2020 en el primer país en permitir el ingreso vía aérea de tripulantes extranjeros de buques mercantes para reemplazar al personal a bordo: “Considerando que los trabajadores de los buques son esenciales para mantener la cadena de suministro y logística de suministros” (Labrut, 2020, s. p). Sin embargo, el Gobierno estableció pautas para la detección oportuna de los miembros de la tripulación afectados debido a que se redujo la transmisión del virus.

Recientemente, el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, junto con el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo anunciaron el plan de logística colaborativa (PLC) para aumentar la eficiencia de los puertos de San Antonio y Valparaíso y optimizar las cadenas logísticas y la prestación de servicios asociados en Chile. Esto se logrará a través de la colaboración entre el sector público y privado para mitigar el impacto de la pandemia por COVID-19 hasta 2020 (Informes de Chile, 2021). En particular, el plan se centra en lo siguiente:

- Minimizar las restricciones operacionales en los puertos;
- Maximizar la productividad de las terminales portuarias;
- Mejorar el acceso del transporte terrestre a los puertos;
- Mejorar la coordinación de la cadena con los depósitos de contenedores y los almacenes de puerto y
- Asegurar la operación de barcos libre de costos adicionales.

En resumen, aunque los servicios de transporte chilenos se han visto afectados negativamente debido a la pandemia por COVID-19, el Gobierno ha respondido al facilitar la digitalización y la minimización del impacto en los servicios de carga y logística. Las medidas de bioseguridad también ayudaron a reducir la propagación de la enfermedad, aunque a costa de los cierres de fronteras terrestres que afectaron los servicios de transporte por carretera.

### 5. Uruguay: servicios financieros

En el Uruguay, el sector *fintech* disfruta de algunos de los mejores desarrollos de infraestructura y mercados financieros del continente. El Uruguay cuenta con una larga historia de estabilidad económica y política, así como con algunas de las tasas de criminalidad más bajas del continente. El sector de servicios financieros en el Uruguay ofrece una variedad de productos, incluidos canales digitales y herramientas con base en la web para instituciones financieras, *fintech* como servicio (FaaS), financiamiento para pequeñas empresas, pagos electrónicos y banca abierta (Biz Latin Hub, 2021). Los seguros y los servicios financieros representaron el 5,9% de las exportaciones de servicios en 2017, pero durante la pandemia por COVID-19 esta proporción aumentó al 9,4%, la más alta desde 1998 (Banco Mundial, 2021).

Los primeros casos de COVID-19 se registraron en el Uruguay en marzo de 2020. El Gobierno impuso rápidamente medidas de distanciamiento social para reducir la movilidad nacional e internacional de la población, aunque sin recurrir a medidas extremas como el confinamiento. El Banco Central del Uruguay (BCU) y su autoridad fiscal emprendieron una serie de medidas financieras para asegurar las cadenas de pago locales, proporcionar liquidez y fomentar el crédito para ayudar a mantener la economía a flote y la continuidad en la prestación de servicios financieros.

Por ejemplo, el BCU redujo temporalmente los requisitos de encaje para ayudar al crecimiento del crédito de las instituciones financieras en el país e implementó varias medidas para facilitar la reestructuración crediticia, extender los vencimientos, los períodos de gracia y otra flexibilidad para ayudar a las instituciones financieras a recuperarse de la pandemia por COVID-19. Además, el Gobierno también amplió un plan público de garantía de crédito para apoyar a las pymes y garantizar que no cerraran debido a la quiebra. A través del esquema, se difundieron un total de 780 millones de dólares, que comprenden el 13% del total del crédito mensual a las pymes del país (Bucacos y otros, 2021).

El BCU también autorizó a las instituciones financieras intermediarias a extender las cuotas sobre el crédito otorgado al sector no financiero, incluida la recuperación de préstamos personales. Estas prórrogas se otorgaron a los prestatarios afectados por la emergencia sanitaria. Además, el BCU proporcionó una línea de crédito de hasta 50 millones de dólares para empresas afectadas por la pandemia por COVID-19 que puede incrementarse en 125 millones de dólares adicionales. La Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) también amplió sus préstamos de garantía por hasta 2,5 mil millones de dólares para asegurar la continuidad en el sector financiero (Ferrere, 2020).

Además del sector de servicios financieros tradicionales, el Uruguay también está bien integrado en los servicios financieros digitales o en línea. Los cierres ordenados por el Gobierno impulsaron la digitalización del sector de servicios financieros del país. El Uruguay es un líder regional en el fomento de nuevas empresas tecnológicas, incluidas las compañías de tecnología financiera o *fintech*. El Gobierno y los actores privados en la industria *fintech* han reconocido la aceleración en la adopción de servicios financieros en línea durante la pandemia por COVID-19.

En la parte privada, la *unicornio uruguayo*<sup>15</sup> y empresa de pagos transfronterizos dLocal aprovechó rápidamente la oportunidad presentada por la pandemia por COVID-19 para aumentar la actividad en su mercado nacional y ayudó a los clientes a conectarse al comercio electrónico, al construir una tecnología de pago confiable que se adaptó a las necesidades locales (Tognini, 2021). De esta manera, ayudaron a las personas consumidoras a cerrar el mapa con sistemas de pagos fragmentados en diferentes reformas tributarias que afectan el comercio transfronterizo en el continente, en especial con operaciones en la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México, además del Uruguay (Ismail, 2021).

Las estimaciones también muestran que casi el 90% de la población en el país tiene acceso a Internet, la cobertura más alta del continente. Esta ventaja natural se ha traducido en un mayor uso de los pagos en línea y los servicios de comercio digital transfronterizos. Las compras en línea (y el uso de *fintech* digital) aumentaron en más de 30% entre junio de 2019 y junio de 2020 en el Uruguay (Magats y Hay, 2021). Por lo tanto, el apoyo continuo del Gobierno y el sector privado pueden impulsar a el Uruguay de un líder regional a un líder mundial en servicios *fintech* que puede estimular el crecimiento económico y ayudar a respaldar empleos adicionales en el país.

#### **6. Colombia: servicios de información, informática y telecomunicaciones**

El sector de las TIC en Colombia es un componente importante del PIB, contribuyendo con 527 millones de dólares al PIB en 2019. Sin embargo, la mayor parte de la producción de servicios de TIC se consume en el ámbito nacional, de modo que las exportaciones de servicios de TIC representaron alrededor del 5% de las exportaciones totales de servicios en 2019 (Banco Mundial, 2019). El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) lidera la iniciativa del Gobierno para impulsar la productividad del sector TIC, así como atraer inversión nacional y extranjera. Esta iniciativa se

<sup>15</sup> Unicornio es el término utilizado en la industria del capital de riesgo para describir una empresa de nueva creación con un valor de más de mil millones de dólares.

### III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe: tendencias actuales y perspectivas futuras

Lleva a cabo en un marco de asociación público-privada para generar beneficios económicos para todos los actores. Los servicios de TIC desempeñan un papel fundamental en el país, ya que más del 60% de la población tenía acceso a Internet en 2018 y alrededor del 40% de la población poseía habilidades básicas de TIC en 2018 (BID, 2020).

Por lo tanto, cuando la pandemia por COVID-19 golpeó en marzo de 2020, Colombia pudo hacer una transición rápida al teletrabajo que requería una conexión de banda ancha doméstica estable y acceso a un computador. Incluso antes de la pandemia por COVID-19, alrededor del 15% al 20% de los empleos en Colombia pudieron convertirse en teletrabajo por su naturaleza (BID, 2020). Una estimación muestra que, durante la pandemia por COVID-19, el teletrabajo generó un ingreso de 52,02 mil millones de dólares en Colombia.

Otro componente de los servicios de TIC es el comercio electrónico, que alcanzó los 2,1 mil millones de dólares durante la pandemia por COVID-19 en 2020, con un potencial para generar otros 6,3 mil millones de dólares en ingresos. La disponibilidad de servicios de TIC también ha estimulado la educación electrónica (o prácticas de educación en el hogar, curso en línea, entre otros) y los servicios de salud electrónica (consultas de video y audio con médicos y especialistas) en el país habilitados por el acceso excepcional a redes de banda ancha fija y móvil (BID, 2020).

El sector de las TIC se vio afectado por la pandemia por COVID-19, de manera positiva y adversa. Por ejemplo, el consumo de Internet aumentó debido al escenario de trabajo desde casa que se impuso en el país; la demanda de atención al cliente en línea incrementó la carga de los centros de llamadas y sus empleados; las empresas se vieron obligadas a adoptar prácticas y herramientas digitales para cumplir con los plazos y las necesidades de los clientes y el país se volvió más propenso a los ataques cibernéticos. Las estimaciones muestran que los ataques cibernéticos aumentaron en el primer trimestre de 2020 en forma de *phishing*, robo de identidad, *malware* y fraude del sistema de pago (Huntzinger y otros, 2020). En medio de estas preocupaciones, el Gobierno publicó el Documento CONPES N.º 3995<sup>16</sup> en julio de 2020 para mejorar la seguridad digital y fortalecer la confianza digital (Huntzinger y otros, 2020).

16 CONPES Documento 3995 (Política Nacional de Confianza y Seguridad Digital), publicado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, es una política nacional con el objetivo de aumentar la confianza en la tecnología digital y mejorar la seguridad digital para que Colombia pueda ser una sociedad inclusiva y competitiva en el futuro digital. Se puede acceder a más información en: [https://csirtasobancaria.com/Plone/publicaciones/conpes-3995-politica-nacional-de-confianza-y-seguridad-digital/view/++widget++form.widgets.file/@@download/CONPES3995\\_PoliticaNacionaldeConfianzaySeguridadDigital.pdf](https://csirtasobancaria.com/Plone/publicaciones/conpes-3995-politica-nacional-de-confianza-y-seguridad-digital/view/++widget++form.widgets.file/@@download/CONPES3995_PoliticaNacionaldeConfianzaySeguridadDigital.pdf)

### III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe: tendencias actuales y perspectivas futuras

En el lado positivo, la pandemia por COVID-19 ha estimulado una ola de digitalización a largo plazo en empresas e industrias que define la *nueva normalidad*. Parece que el Gobierno colombiano se ha estado preparando para este cambio desde el último decenio. Por ejemplo, a partir de 2010, iniciaron tres programas de desarrollo digital: *Plan vive digital*, *Plan vive digital para la gente* y *Plan TIC*. Los tres presentaron amplios planes para aumentar la conectividad y utilizar las TIC para incrementar la competitividad, la productividad y la innovación. El actual Plan TIC 2018-2022 tiene como objetivo proporcionar acceso a Internet al 100% de la población, con la inclusión digital en su núcleo (Huntzinger y otros, 2020; Romero, 2021).

El Gobierno de Colombia emprendió varias medidas para garantizar la continuidad económica por medios digitales durante la pandemia por COVID-19. El MinTIC se asoció con el Ministerio de Salud para desarrollar la *CoroApp* que permite a los usuarios utilizar los servicios públicos a través de sus teléfonos móviles (Huntzinger y otros, 2020). En general, Colombia ha promovido la idea de *gobierno digital* para hacer más accesibles los servicios públicos mediante el uso de servicios TIC. El actual Plan TIC 2018-2022 tiene como objetivo proporcionar acceso a Internet al 100% de la población, con la inclusión digital en su núcleo (Huntzinger y otros, 2020). Estos planes seguramente ayudarán a la economía a recuperarse de la interrupción causada por la pandemia por COVID-19 y harán que la prestación de servicios de TIC sea más fácil e inclusiva para el país.



## E. Recuperación pospandemia

---

Uno de los principales impactos de la pandemia por COVID-19 ha sido la aceleración en el uso de la tecnología digital en diversos sectores de la actividad económica, incluidos los servicios. Para evaluar el potencial futuro del comercio de servicios en los países de América Latina y el Caribe, esta sección analiza, tanto las oportunidades para una mayor digitalización que esta crisis sanitaria ha proporcionado como los desafíos que enfrentan los países de América Latina y el Caribe. La recuperación del comercio de servicios después de la pandemia por COVID-19 depende de la medida en que los países de la región aprovechen estas oportunidades y aborden estos desafíos.

### 1. Oportunidades para aumentar la digitalización y el comercio de servicios

La propensión relativamente mayor a digitalizar actividades en ciertos sectores, como la salud, la educación y los servicios profesionales, durante la pandemia por COVID-19 también ha creado oportunidades para países de América Latina y el Caribe como el Brasil<sup>17</sup>, Chile, Colombia y México. Estos ya eran centros para servicios habilitados para TI (ITES). En esta sección, primero se revisan las políticas públicas implementadas/propuestas por los países de la región como un medio para hacer frente al impacto de la pandemia por COVID-19 en los sectores de servicios, en particular, lo que facilita el paso a la digitalización. A continuación, se ofrece un breve análisis de los resultados que se alcanzaron en las recientes negociaciones sobre el comercio de servicios en Ginebra y el impacto que probablemente tienen en los esfuerzos de los países de América Latina y el Caribe para facilitar la recuperación económica después de la pandemia por COVID-19 a través del comercio de servicios.

#### ***a. Pasar a la digitalización***

Varios países de América Latina y el Caribe impusieron una serie de medidas para facilitar el paso a la digitalización durante el auge de la pandemia por COVID-19 (Astarloa y otros, 2021). En particular, se adoptaron cuatro tipos de medidas: respuestas políticas para mantener la conectividad en medio de la emergencia sanitaria, medidas para apoyar los pagos electrónicos, medidas destinadas a prestar servicios esenciales como la telemedicina y la teleeducación y medidas destinadas a facilitar el comercio de mercancías.

---

17 São Paulo (Brasil) es conocida como la potencia de la innovación y tiene una gran comunidad tecnológica dinámica, que atrae a numerosos capitalistas de riesgo de todo el mundo. Santiago de Chile (Chile) se ha ganado el apodo de *Chilecon Valley*, ya que atrajo con éxito a miles de *start-ups* desde el lanzamiento del programa nacional *Start-up Chile* en 2010. De forma similar, Medellín (Colombia) es una ciudad abierta, innovadora y dinámica, hogar de dos de las compañías tecnológicas más grandes de China, Huawei y Tuya Smart. Finalmente, Ciudad de México (México) ha establecido su reputación como el centro tecnológico con mayor potencial en América Latina.

***Con respecto a las respuestas políticas para mantener la conectividad:***

el Gobierno de la Argentina había congelado las tarifas de los servicios ofrecidos por los proveedores de telefonía móvil e Internet hasta diciembre de 2020 y cualquier aumento requería permiso del Gobierno. La Argentina, República Dominicana y el Perú han designado los servicios de Internet y móviles como críticos o estratégicos, lo que les exige mantener la conectividad. Chile promulgó la Ley 21.245 sobre Roaming Automático Nacional para reducir las brechas digitales y mejorar la conectividad en partes remotas del país (Silva y Osses, 2020). Los proveedores de telefonía móvil e Internet de las empresas de telecomunicaciones chilenas, el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (MTT) y la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel), ofrecieron planes gratuitos de conectividad fija y móvil para garantizar que los clientes con ingresos más bajos pudieran mantener el acceso (Silva y Osses, 2020).

En Colombia, el Gobierno obligó a las compañías a garantizar la instalación, mantención y operación de los servicios de telecomunicaciones durante el desastre y también aceleró los procedimientos de concesión de licencias para nuevas infraestructuras. Para minimizar el costo de la conexión para los hogares de bajos ingresos, el Gobierno de Colombia eliminó el IVA en los planes móviles por debajo de cierto nivel. De igual forma lo hicieron México y otros países para evitar aumentos de precios y aumentar la asequibilidad.

***Algunos países también han establecido medidas para apoyar el pago electrónico. Por ejemplo,*** en la Argentina, el Banco Central implementó el sistema de transferencias 3.0, que permite transferencias rápidas entre cuentas bancarias al tiempo que elimina los costos para las mipyme durante los primeros 3 meses y limita las tasas después de eso. El Banco Central del Brasil lanzó Pix, un mecanismo de pago instantáneo interoperable que da la posibilidad de transferencias rápidas a través de cuentas bancarias. Los países del Caribe hicieron que el comercio electrónico y los pagos digitales fueran más accesibles para las pymes con herramientas como WiPay de Trinidad y Tabago y el próximo Q-Mall de Jamaica (Marius, 2020).

En Costa Rica, el Banco Nacional trabajó con Nidux, una firma que proporciona soluciones en la nube para construir escaparates en línea para el comercio electrónico, para proporcionar la plataforma de pagos electrónicos NIDI, de forma gratuita, a las pymes durante 90 días durante la epidemia. La plataforma también proporciona capacitación en comercio electrónico y *marketing*, conexión con redes sociales y otras capacidades de comercio electrónico, como gestión de inventario y catálogo de productos. México colaboró con la Asociación Mexicana de Bancos para promover el uso del sistema de pagos electrónicos (CoDi) del Banco Central y reducir la interacción

y la aglomeración en los bancos locales. La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) de México también abogó por implementar el CoDi para reducir el impacto de la pandemia por COVID-19.

**En varios países se aplicaron medidas para prestar servicios esenciales como la telemedicina y la teleeducación.** En la Argentina, el Ministerio de Salud lanzó TeleCovid para organizar la atención clínica a través de un sistema centralizado (OMS, 2020). El Congreso brasileño promulgó la Ley Federal 13.989/2020, que autoriza el uso de la telemedicina mientras persista la crisis originada por COVID-19. Además, el Gobierno federal creó la aplicación *Corona SUS* para facilitar la mejora de la eficiencia y la eficacia del entorno de atención médica tradicional (Leite y otros, 2020). La Secretaría de Educación del Estado de Minas Gerais (2020) en el Brasil desarrolló la aplicación móvil *Conexão Escola* para fomentar la interacción profesor-alumno (Rodríguez y otros, 2020).

El Ministerio de Educación de Costa Rica creó una caja de herramientas digitales para apoyar a las personas docentes con recursos pedagógicos, como una guía para el trabajo autónomo (Rodríguez y otros, 2020). El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones se asoció con el Ministerio de Salud de Colombia para desarrollar la *CoroApp* que permite a los usuarios utilizar los servicios de salud pública. El Gobierno de México utilizó programas de radio para llegar a niños sin televisión ni Internet, la mayoría de los que vivían en comunidades indígenas remotas (Rivers y otros, 2020).

**Se inicia la política para facilitar el comercio.** Por ejemplo, en la Argentina, el Gobierno colaboró con Correos Argentinos y la Asociación de Empresas de Servicios Postales de la Argentina para crear un protocolo de higiene y seguridad, así como sugerencias para los trabajadores postales y los usuarios. En la Argentina, el Correo creó *Paq.ar*, un nuevo sistema de entrega de paquetes que interactúa con los minoristas en línea para simplificar la logística del comercio electrónico.

Se creó una Subdirección de comercio electrónico dentro del Ministerio de Telecomunicaciones y Tecnologías de Información de Colombia para apoyar a las empresas en sus procesos de transformación digital (CEPAL y otros, 2021). En Costa Rica, el Correo redujo las tarifas para las mipyme, con el fin de impulsar el uso de su servicio integrado en línea *Pymexpress* e hizo que la entrega de artículos comprados en los mercados asiáticos fuera gratuita si se hacía en las oficinas de correos o con descuento si se hacía en casa. Además, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica estableció alianzas

### III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe: tendencias actuales y perspectivas futuras

público-privadas para poner a disposición de las pymes cuatro plataformas, incluida la orientación sobre cómo redirigir las ventas a través de canales en línea y el acceso gratuito a algunos mercados (CEPAL y otros, 2021).

En cuanto a la iniciativa conjunta sobre la reglamentación nacional en el ámbito de los servicios, 67 países, que comprenden el 90% del comercio mundial de servicios e incluyen la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, el Perú, el Paraguay y el Uruguay, se han comprometido con desarrollar disciplinas para facilitar el comercio de servicios mitigando el efecto restrictivo de las medidas nacionales, lo que incluye requerimientos en materia de licencias, las normas técnicas y los requerimientos en materia de cualificaciones. Estas discusiones se finalizaron en disciplinas con base en textos que se centraron en los principios de transparencia, previsibilidad y eficacia de los procesos comerciales obligatorios para establecer y suministrar servicios localmente.

Las negociaciones llegan en un momento en que cuesta más el comercio de servicios que de bienes debido a retrasos burocráticos que se relacionan con la aprobación pertinente a barreras regulatorias que son heterogéneas entre países y regiones (OMC, 2021). Por lo tanto, estas disciplinas oportunas se han propuesto homogeneizar el conjunto de regulaciones nacionales sobre proveedores de servicios y ayudar a los países a diseñar reformas regulatorias para lograr esta convergencia.

El objetivo no es liberalizar completamente el comercio de servicios, sino garantizar que los requisitos de trato nacional y acceso a los mercados establecidos por cada país sean conocidos claramente y accesibles para los nuevos participantes, lo que permite a los países aplicar sus regulaciones, de manera flexible (OMC, 2021). Esto se basa en evidencia que sugiere que los países con más disciplina de regulación interna tienden a tener un mayor comercio de servicios que promueve el crecimiento económico, el desarrollo apoya más empleos, garantiza una asignación eficiente de los recursos, promueve la competitividad y ayuda a diversificarse y se aleja de las exportaciones tradicionales. La disciplina regulatoria también promueve la participación en las cadenas de valor mundiales a través de la transferencia de conocimientos, la diversificación de las exportaciones, la sofisticación de los productos y el aumento de la productividad.

En particular, estas disciplinas solo se aplican a los sectores en los que los países ya han contraído compromisos en el marco de las listas de compromisos del AGCS, sin obligarlos a liberalizar otros sectores de servicios. Su objetivo es ayudar a las mipyme y a las mujeres empresarias

que pueden enfrentar dificultades para navegar por la burocracia. Se ha otorgado un trato especial a los países en desarrollo que pueden tener dificultades para aplicar disposiciones específicas (marcos reglamentarios nacionales) internamente en forma de un período de transición de hasta siete años adicionales, mientras que a los países menos adelantados (PMA) se les dio la opción de no participar hasta que abandonaran su condición de PMA (OMC, 2021).

Esta iniciativa incluye disciplinas (OMC, 2021) con base en los instrumentos internacionales existentes de buenas prácticas regulatorias. Esto incluye la Lista de Verificación Integrada APEC-OCDE sobre la Reforma Regulatoria (2005), la Recomendación de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatorias (2012) y los Indicadores Mundiales de Gobernanza Regulatoria del Banco Mundial (2018). Estos son:

- Crear transparencia al publicar la información disponible, como los requisitos y procedimientos para autorizar a los proveedores.
- Establecer mecanismos apropiados para responder a las solicitudes de los posibles proveedores.
- Realizar consultas con las partes interesadas sobre las nuevas leyes y reglamentos propuestos.
- Publicar los requisitos legales para los nuevos proveedores, tanto locales como internacionales, incluidos los plazos para procesar las solicitudes, el estado de las solicitudes.
- Armonizar los requisitos de solicitud, especialmente las tarifas y crear una organización única para aceptar y procesar solicitudes.
- Aumentar la independencia de las autoridades de toma de decisiones de la influencia de los proveedores y la transparencia del proceso de toma de decisiones y
- Aumentar la neutralidad de género en los procesos de autorización para apoyar el empoderamiento de las mujeres e impulsar su participación en el comercio de servicios.

Debido a que nueve países de América Latina y el Caribe son parte en estas negociaciones plurilaterales, estas disciplinas pueden contribuir con un diálogo regional sobre las barreras existentes y ayudar a armonizar las normas nacionales sobre el comercio de servicios en toda la región a través de esfuerzos de colaboración. Esto no solo apoyará el crecimiento de los servicios nacionales, sino que también impulsará el comercio internacional y regional de servicios, despejando el camino hacia una recuperación económica sostenible. Lo anterior se debe a que el comercio de servicios modernos se mantuvo resistente durante la pandemia por COVID-19, es probable que un resultado positivo en estas negociaciones estimule la armonización de las leyes digitales en toda la región, lo que se suma a una mayor solidez de la economía de América Latina y el Caribe.

## 2. Desafíos

Aunque la pandemia por COVID-19 ha estimulado el paso a la digitalización, existen ciertos desafíos que los países enfrentan de manera inherente. Aunque los servicios de modo 1 con entrega remota parecen teóricamente negociables durante la pandemia por COVID-19, ya que no requieren la necesidad de proximidad física entre el comprador y el vendedor para que se efectúe la transacción, existen varias barreras incluso para este comercio. El primero y más importante es la brecha digital y los temas que se relacionan con la infraestructura, que son particularmente importantes para las economías menos desarrolladas de América Latina y el Caribe.

Otros desafíos asociados con la digitalización incluyen preocupaciones de ciberseguridad y privacidad de datos que exponen a los usuarios al fraude digital, la desinformación en línea, el poder de mercado asimétrico y el dominio de la plataforma y desafíos asociados con los pagos transfronterizos, como altos costos, baja velocidad, preocupaciones de privacidad de datos personales, violaciones de seguridad, ataques cibernéticos y falta de transparencia. Además, varios servicios habilitados por TI están vinculados con sectores económicos como la manufactura y el turismo, que se han visto afectados directamente por los cierres parciales/completos intermitentes y las medidas de rigor que se relacionan. Como resultado, los países han tomado medidas en colaboración con el sector privado para facilitar el trabajo desde la casa y la digitalización para sostener e incluso expandir las operaciones comerciales durante la crisis.

En particular, la crisis inducida por la pandemia por COVID-19 ha estimulado el crecimiento en el consumo de recursos con base en Internet, incluidas las redes sociales, las teleconferencias, la transmisión de video y el comercio electrónico, especialmente a través de las ventas de suministros médicos, artículos esenciales para el hogar y productos alimenticios de empresa a consumidor (B2C) y de empresa a empresa (B2B)<sup>18</sup>. Como resultado, los países han experimentado un aumento en la demanda de servicios de Internet y datos móviles (OMC, 2020b).

18 Por ejemplo, en 2020, la pandemia por COVID-19 forzó al 74% de los mexicanos a probar comprar en línea por primera vez para proveerse de alimentos y artículos de moda. En total, el año registró 67 millones de usuarios de Internet, de modo que 8 de cada 10 usuarios realizaron compras en línea (Asociación de Internet MX, 2020). También en Brasil el número de consumidores en línea creció en más de 40% por las restricciones relacionadas con la salud y los cambios en las preferencias de los consumidores. En particular, los pedidos en línea de productos de entretenimiento, bienes duraderos y perecederos registraron el mayor crecimiento en términos de número de pedidos e ingresos brutos. Los brasileños realizaron compras por valor de 56,3 millones de dólares, con un gasto promedio de 100 dólares por comprador (ITA, 2022a). A nivel regional, el sudeste del país (hogar de Río de Janeiro y São Paulo) contribuyó por sí solo a 51% del crecimiento del comercio electrónico. En Chile, el Ministerio de Salud permitió la venta de medicamentos en línea, lo que provocó un auge en la demanda de medicamentos recetados en línea en 2020 y aumentó el acceso general a los servicios de salud (ITA, 2022b). Chile también registró un fuerte crecimiento en el comercio electrónico del 195% en los primeros cuatro meses de 2021, en comparación con el mismo período de 2020.

### III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe: tendencias actuales y perspectivas futuras

Los gobiernos de todo el mundo, en colaboración con el sector privado han adoptado formas de facilitar el comercio electrónico, al aumentar la capacidad de la red y ofrecer servicios de datos ampliados a bajo costo o sin costo, al reducir o eliminar los costos de transacción en pagos digitales y transferencias de dinero móvil, al mejorar los servicios de entrega y otra logística, al utilizar herramientas digitales para hacer cumplir las medidas y difundir información, promover los servicios de telesalud y aprovechar las TIC para la vigilancia (OMC, 2020b). Aunque la mayor parte del aumento de las actividades de comercio electrónico se ha producido hasta ahora en las economías nacionales es probable que la eliminación de las barreras inducidas por la pandemia por COVID-19 en el transporte transfronterizo de mercancías y los servicios de mensajería también mejore pronto el comercio electrónico entre los países de la región.

Aun así, el impacto de este cambio hacia el comercio electrónico durante la pandemia por COVID-19 también ha variado entre las empresas dentro de los países, ya sea, al generar o ampliar las disparidades en algunos casos. Por ejemplo, según la UNCTAD (2020b), los minoristas que solo estaban en línea incluso antes del brote de COVID-19 son los más beneficiados (aparte de los de sectores como los viajes y el turismo). Del mismo modo, los minoristas tradicionales con ofertas en línea establecidas son más capaces de mantener más de sus ingresos por ventas anteriores a la pandemia por COVID-19 (a diferencia de aquellos sin operaciones en línea establecidas), aunque el aumento en las ventas en línea no siempre ha compensado a estas compañías por la disminución de las ventas fuera de línea.

Al mismo tiempo, muchas empresas que solo estaban fuera de línea antes de la pandemia por COVID-19 han lanzado nuevos servicios en línea, mientras que otras han cambiado sus ofertas de productos para satisfacer las necesidades cambiantes de las personas consumidoras. Mientras tanto, las empresas que han permanecido totalmente fuera de línea a pesar de la pandemia por COVID-19 son las más afectadas: “Ya sea por el cierre forzado o por una menor afluencia debido a la ansiedad de los clientes y la pérdida del comercio de paso” (UNCTAD, 2020b). En general, aunque las empresas han tratado de adaptarse al entorno pandémico, también se han enfrentado a varios desafíos en esta transición, que se relacionan con la adaptación de sus modelos de negocio a las capacidades, modalidades y preferencias de los clientes de sus nuevos mercados, lo que asegura el cumplimiento de los requisitos reglamentarios pertinentes, así como el acceso a Internet y otras tecnologías digitales, particularmente en áreas regionales.



### III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe: tendencias actuales y perspectivas futuras

El paso a la transacción de servicios en línea también está asociado con riesgos de exacerbar las desigualdades derivadas de la brecha digital, ya que la capacidad de realizar operaciones comerciales a través de Internet depende por completo del acceso a las TIC, que varía considerablemente entre grandes y pequeñas empresas, incluso dentro de esta geografía o nivel de desarrollo económico. Por ejemplo, según la UNCTAD (2020b), la tasa de participación en el comercio electrónico de las mipyme en la mayoría de los países de la OCDE en 2017 fue menos de la mitad de la de las grandes compañías. El informe señala, además, los bajos niveles de digitalización y las dificultades para acceder y adoptar nuevas tecnologías hacen que sea más difícil y menos rentable para las empresas más pequeñas cambiar los procesos de trabajo o introducir canales de compra electrónica, lo que ha reducido su flexibilidad para responder a la crisis actual (UNCTAD, 2020b).

A título ilustrativo, existe una heterogeneidad significativa en el acceso a las TIC entre los países de la región. El gráfico III.E.2.1 muestra los valores de 3 medidas de acceso a las TIC procedentes de los indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial para el año 2018, cada una indexada a 100 para el valor correspondiente al país con mejor desempeño en la muestra. El gráfico pone de relieve la enorme disparidad en el acceso a las TIC entre los países de la muestra para los que se disponía de estos datos para 2018.

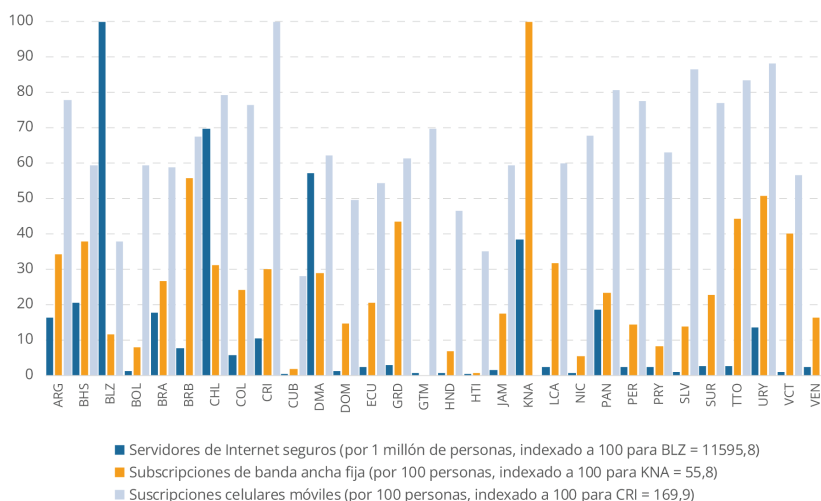
En términos de banda ancha fija y suscripciones celulares móviles, por ejemplo, mientras que Saint Kitts y Nevis y Costa Rica fueron los de mejor desempeño, respectivamente, en el otro extremo de la distribución, Haití fue un escaso 0,5% de Saint Kitts y Nevis, mientras que Cuba fue solo el 27,9% de Costa Rica. El acceso a servidores seguros de Internet es particularmente pobre entre los países de América Latina y el Caribe. Además, varios países, incluidos San Vicente y las Granadinas, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Cuba y Haití, se colocan en la parte inferior de la distribución de *servidores seguros de Internet* con un 0,1% en relación con Belice, que fue el de mejor desempeño entre estos países.



III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe:  
tendencias actuales y perspectivas futuras

**Gráfico III.E.2.1**

**América Latina y el Caribe: Disparidades en el acceso a las TIC, 2018**



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos del Banco Mundial, *World Development Indicators*.

Además, la capacidad de aprovechar las TIC es claramente importante. El gráfico III.E.6.2 muestra la correlación entre las exportaciones de servicios por modo de suministro como porcentaje del PIB en el año 2017 y el índice de preparación en red (NRI según su sigla en inglés)<sup>19</sup> del Foro Económico Mundial en el año 2016. La relación entre las dos variables es positiva en el caso de los modos 1, 3 y 4. El gráfico no solo muestra la importancia del acceso a las TIC para las exportaciones de servicios en general y entre modos de suministro, sino que también subraya la complementariedad entre los modos de prestación.

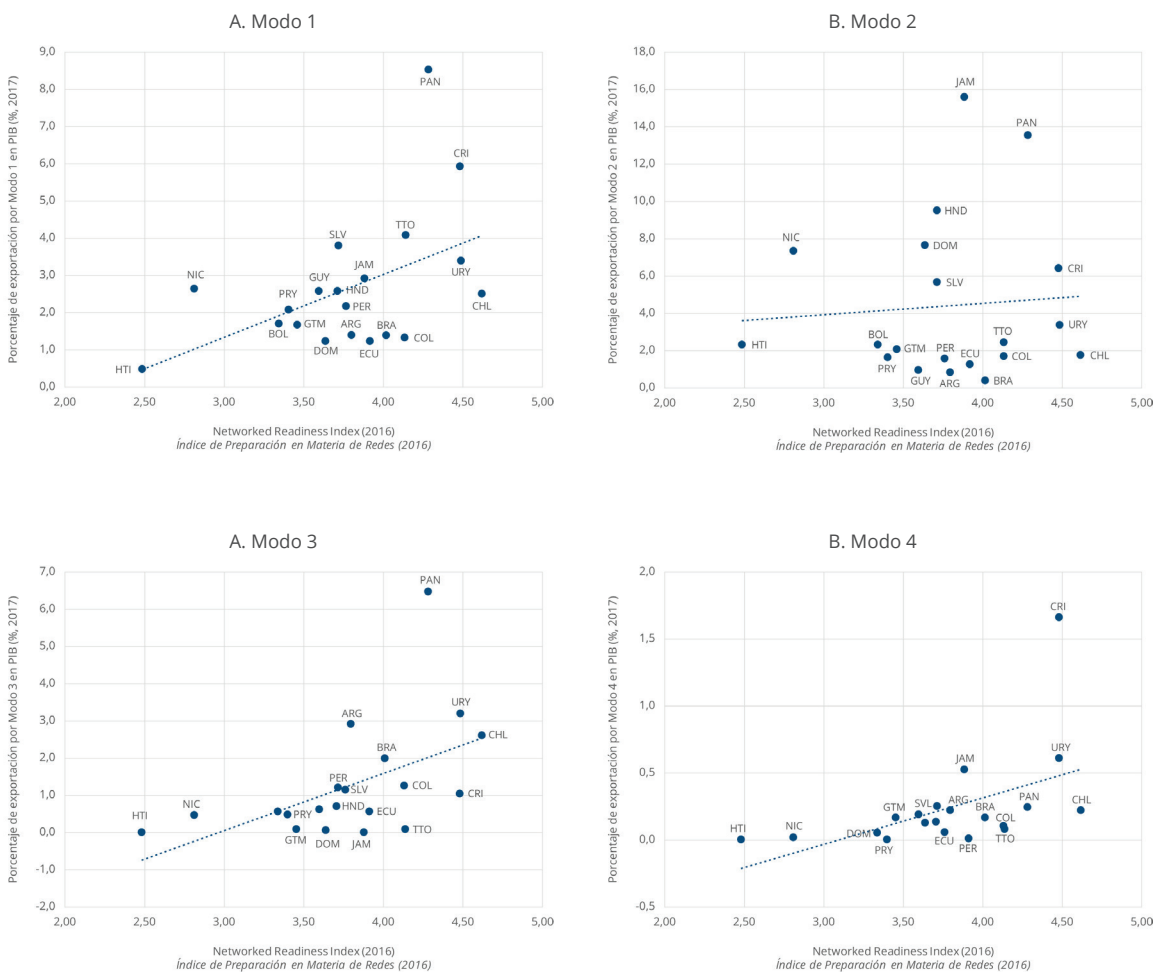
Al mismo tiempo, el gráfico III.E.6.3 destaca nuevamente la disparidad en los países de América Latina y el Caribe en términos de la NRI, que va desde un valor de 4,6 para Chile hasta 2,5 para Haití, con el puntaje del NRI en 2016 entre 3,25 y 4,5 para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. En particular, varios países de la muestra, entre ellos la Argentina, el Brasil y Chile, están por debajo de la línea ajustada en cada gráfico, lo que indica que sus exportaciones de servicios en estos modos son inferiores a las de países con niveles comparables de NRI, lo que demuestra que hay margen para mejorar sus resultados de exportación de servicios.

<sup>19</sup> El NRI representa una herramienta clave para evaluar los factores, políticas e instituciones que le permiten a un país aprovechar plenamente las tecnologías de las TIC para aumentar la competitividad y el bienestar.

III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe:  
tendencias actuales y perspectivas futuras

**Gráfico III.E.6.2**

**América Latina y el Caribe: Participación de las exportaciones de servicios en el PIB por modo de suministro y el índice de preparación para la red, 2017**

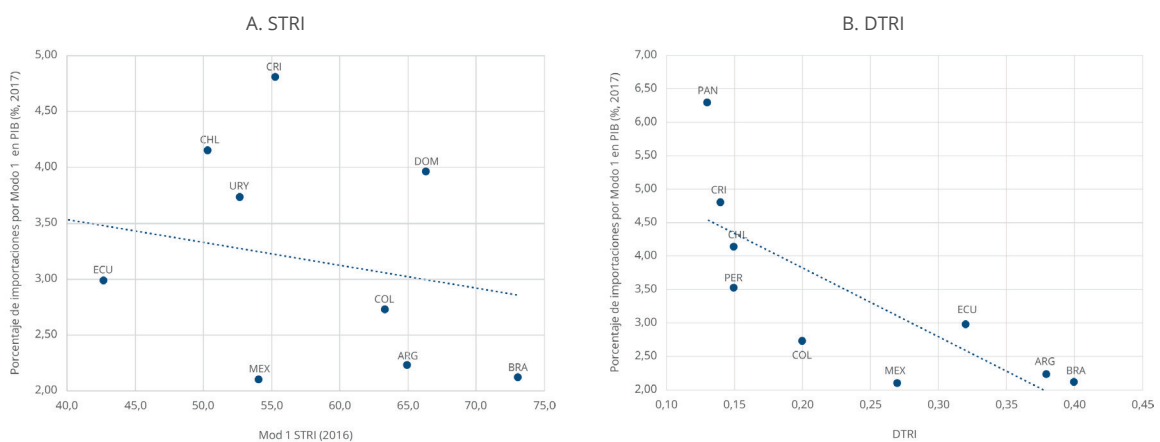


**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de TiSMoS de la OMC, WDI del Banco Mundial y el Foro Económico Mundial.

### III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe: tendencias actuales y perspectivas futuras

Una forma de hacerlo es a través de la política regulatoria, que también es un determinante significativo de la capacidad de los países para beneficiarse de la digitalización. El gráfico III.E.6.3 muestra claramente que los países con políticas comerciales de servicios más restrictivas con respecto al modo 1 y los que tienen una mayor restricción del comercio digital también tienden a tener una menor participación de las importaciones del modo 1 en el PIB. Esto sugiere que es probable que la reducción de la incidencia de la norma restrictiva ayude a los países a beneficiarse mejor de la tendencia hacia la digitalización observada durante la pandemia por COVID-19. Al mismo tiempo, el gráfico III.E.6.3 también destaca la variación en la política regulatoria entre los países de la muestra, al señalar la necesidad de que los países también cierren la brecha a lo largo de esta dimensión.

**Gráfico III.E.6.3**  
América Latina y el Caribe: Política regulatoria afecta importaciones de servicios del modo 1, 2017



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de TiSMoS de la OMC; WDI del Banco Mundial; Base de datos de política comercial de servicios de la OMC y el Banco Mundial ITIP y ECIPE.

En cierto sentido, la pandemia por COVID-19 ha destacado la importancia de la economía digital y la necesidad urgente de cerrar la brecha digital (tanto dentro de los países como entre ellos) para cosechar los beneficios de la digitalización, ya que los obstáculos tradicionales siguen impidiendo que los pequeños productores, vendedores y consumidores participen en actividades de comercio electrónico. En cuanto a la respuesta, las organizaciones internacionales y la comunidad de donantes, así como los gobiernos nacionales han adoptado algunas iniciativas para abordar o ayudar a superar la brecha digital, al menos a corto plazo.

### III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe: tendencias actuales y perspectivas futuras

Por último, existe una gran brecha de inversión que se ve agravada por los problemas del lado de la demanda y la oferta, además de las barreras regulatorias restrictivas. La inversión en infraestructura de TIC, junto con medidas para aliviar los cuellos de botella reglamentarios, puede despejar el camino hacia un mayor acceso a los servicios digitales y puede ayudar a cerrar la brecha digital, tanto dentro de los países de la muestra como entre ellos. Los factores que restringen la demanda de inversión en infraestructura digital incluyen la reducción de la capacidad para invertir debido a las restricciones presupuestarias, la falta de consciencia entre las empresas digitales y la escasez de personal calificado para la construcción y operación de nuevas tecnologías e infraestructuras digitales.

Por el lado de la oferta, la escasez de inversión pública, la falta de inversión de los bancos multilaterales de desarrollo, la falta de innovación financiera, la limitada capacidad de los inversores y un marco temporal de inversión a corto plazo disuaden la inversión (Banco Asiático de Infraestructura e Inversiones, ABII, 2020). Por último, los cuellos de botella reglamentarios también han dado lugar a una profundización de la brecha digital entre países ricos y pobres y entre zonas urbanas y rurales dentro de los países. Estos cuellos de botella incluyen barreras de entrada al mercado, como esquemas de licencias de espectro mal estructurados, restricciones a la propiedad extranjera, altas tasas impositivas para servicios y equipos digitales, falta de inversión en habilidades técnicas, pobre ciberseguridad, así como cuestiones que se relacionan con la protección de datos y las regulaciones de privacidad (ABII, 2020).

## F. Conclusiones y recomendaciones políticas

---

Las exportaciones e importaciones de servicios comerciales de los países de América Latina y el Caribe disminuyeron un 37,0% y un 30,6%, respectivamente, en 2020, con una considerable heterogeneidad en la disminución observada, tanto entre subregiones como entre países de cada subregión. Para la subregión del Caribe, las exportaciones de servicios comerciales disminuyeron entre un 5% y un 7%, en parte debido a los efectos adversos sobre el turismo y las actividades conexas, mientras que en el caso de América Central y del Sur, más intensivas en el modo 1, las disminuciones porcentuales fueron del 40% y el 32%, respectivamente. La disminución del comercio de servicios durante 2020 no solo se correlaciona con medidas alternativas de incidencia de COVID-19 (tasas de mortalidad y rigor de las medidas de contención), sino también con los diferentes modos de suministro.

Aunque la heterogeneidad en la distribución sectorial y modal del comercio de servicios se traduce en diferencias en los tiempos de impacto y recuperación, varios Gobiernos de América Latina y el Caribe han respondido a la interrupción con prontitud. El capítulo documenta las acciones que implementaron Barbados y México en el sector turístico, el Brasil y Chile en el sector de servicios de transporte, el Uruguay en el sector de servicios financieros y Colombia en el sector de información, computación y telecomunicaciones. Al mismo tiempo, la pandemia por COVID-19 ha estimulado la digitalización y el capítulo también analiza los desarrollos que facilitan la prestación en línea de servicios de educación, salud y profesionales en el Brasil, Chile, Colombia y México.

Debido a la evidencia de fungibilidad entre los modos de suministro, especialmente en algunos sectores, una recomendación de política obvia es diversificar el comercio de servicios, facilitar el trabajo desde la casa y promover la digitalización al abordar las limitaciones del lado de la demanda y la oferta y los cuellos de botella regulatorios mencionados. América Latina y el Caribe representan menos del 2% de las exportaciones mundiales. Por lo tanto, los países de la región deben promover las exportaciones modernas de servicios, utilizando, entre otras cosas, marcos de buena gobernanza (Alvarez y otros, 2021).

### III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe: tendencias actuales y perspectivas futuras

Al mismo tiempo, cerrar la brecha digital dentro de los países y entre ellos es esencial para que las mipyme cosechen los beneficios de la digitalización, lo que requiere mejorar la inversión en infraestructura de TIC. Aunque algunos Gobiernos de la región ya han desempeñado un rol proactivo en esta dimensión, también es útil involucrar al sector privado e incentivar las asociaciones público-privadas para acelerar la inversión en infraestructura de TIC. Mientras tanto, la política reguladora es un determinante crucial del comercio de servicios, por lo que reducir la incidencia de la reglamentación restrictiva del modo 1 y avanzar hacia enfoques reglamentarios comunes, el reconocimiento mutuo y la eventual armonización de las políticas comerciales de servicios contribuirían a estimular la recuperación tras la pandemia por COVID-19. Debido al auge de la digitalización presenciado durante la pandemia por COVID-19, otra dimensión regulatoria crucial refiere a las transacciones y datos digitales. La liberalización y armonización de la política dentro de la región con respecto a los datos y el comercio electrónico es esencial para incentivar todavía más las transacciones digitales nacionales y transfronterizas.

Las economías caribeñas altamente dependientes del turismo han tomado medidas para reactivar el sector, pero se necesitan soluciones más innovadoras para apoyar las actividades nacionales que dependen del turismo. Esta puede ser también una ocasión para que los países donantes cumplan sus compromisos de ayuda. Se ha constatado que la ayuda para el comercio asignada a las actividades del sector de los servicios mejora las exportaciones de servicios de los países exportadores de servicios de pequeño valor (Hoekman y Shingal, 2021). Por lo tanto, la focalización y la aplicación adecuadas de la ayuda para el comercio pueden ser otra forma de facilitar la recuperación en los países de América Latina y el Caribe después de la pandemia por COVID-19.

## Bibliografía

- // **Agarwal, P. y otros (2021)**, "IT enabled services supply and trade between India and Latin America and its potential contribution to recovery", en S. Zerpa de Hurtado, A. Gangopadhyay, y A. J. Hurtado Briceño (eds.), *India-América Latina: Relación comercial e inversión*, Universidad de los Andes, Mérida, [en línea] <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/47643>.
- // **Alvarez, M. y otros (eds.) (2021)**, *Gobernanza y desempeño exportador de servicios modernos en América Latina e India*, Ciudad de Panamá, KAS-CEPAL.
- // **Ariu, A. (2016)**. "Crisis-proof services: why trade in services did not suffer during the 2008-2009 collapse", *Journal of International Economics*, Vol. 98, 138-149.
- // **Asociación de Internet MX (2020)**, *Estudio sobre comercio electrónico en México 2020: Decima cuarta entrega*, Ciudad de México, [en línea] <https://irp.cdn-website.com/81280eda/files/uploaded/Estudio%20de%20Comercio%20Electro%CC%81nico%20en%20Me%CC%81xico%202020.pdf>.
- // **Banco Asiático de Infraestructura e Inversiones (ABII) (2020)**, *Unequal disruptions: the digital divide during COVID-19*, [en línea] <https://www.aiib.org/en/news-events/media-center/blog/2020/Unequal-Disruptions-The-Digital-Divide-During-COVID-19.html>.
- // **Banco Asiático de Desarrollo (BAD) (2020)**, An updated assessment of the economic impact of COVID-19. *ADB brief*, N° 133, Manila, [en línea] <http://dx.doi.org/10.22617/BRF200144-2>.
- // **Banco Central de Barbados (2019)**, *Informe anual de 2019*, Bridgetown, [en línea] <http://www.centralbank.org.bb/Portals/0/Files/Central%20Bank%20of%20Barbados%202019%20Annual%20Report.pdf>.
- \_\_\_\_\_(2020), *El impacto de COVID-19 en la economía de Barbados*, Bridgetown, [en línea] <http://www.centralbank.org.bb/news/article/9880/the-impact-of-covid-19-on-the-barbados-economy>.
- // **Banco Central de Chile (2021)**, *Boletín Estadístico 7 de abril de 2021*, Tomo 90, N° 1176, Santiago, [en línea] <https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/boletin-estadistico-7-de-abril-2021>.
- // **Banco Interamericano de Desarrollo (IDB) (2020)**, "The Impact of digital infrastructure on the consequences of COVID-19 and on the mitigation of future effects", Discussion Paper N° IDC-DP-827, Washington D.C., [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/english/document/The-Impact-of-Digital-Infrastructure-on-the-Consequences-of-COVID-19-and-on-the-Mitigation-of-Future-Effects.pdf>.
- // **Banco Mundial. (2019)**. Colombia - Information and Communication Technologies Services Export. [en línea] <https://data.worldbank.org/indicator/BX.GSR.CCIS.ZS?locations=CO>
- \_\_\_\_\_(2020a), *Accelerating digitalization: Critical actions to strengthen the resilience of the maritime supply chain*, Washington D.C., [en línea] <https://sustainableworldports.org/wp-content/uploads/World-Bank-IAPH-joint-paper-accelerating-digitalization.pdf>.
- \_\_\_\_\_(2020b), *Indicadores del desarrollo mundial: exportaciones de servicios*, Washington D.C.
- \_\_\_\_\_(2021). *Informe sobre el comercio mundial 2021: Recuperación del comercio, transporte y logística en la era de la COVID-19*, [en línea] [https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35444/9781464816639\\_Spanish.pdf](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35444/9781464816639_Spanish.pdf)
- // **Bazzo, J. P., C. K. Braga y R. H. M. Pereira (2021)**, *El impacto del COVID-19 en la demanda de pasajeros aéreos y las emisiones de CO<sub>2</sub> en Brasil*, [en línea] <https://osf.io/fb3k2/download>.
- // **Benz, S., F. Gonzales y A. Mourougane (2020)**, "The Impact of COVID-19 international travel restrictions on services-trade costs", *OECD Trade Policy Papers*, N° 237, Paris, OECD Publishing [en línea] <https://dx.doi.org/10.1787/e443fc6b-en>.
- // **Biz Latin Hub (2021)**, *Fintech in Uruguay: Nation Bursts into Global Top 20*, [en línea] <https://www.bizlatinhub.com/fintech-uruguay/>.
- // **Borchert, I. y A. Mattoo (2009)**, "The Crisis-Resilience of Services Trade", *The Service Industries Journal*, Vol. 30, No 14, 1-20.
- // **Bucacos, E. y otros (2021)**, *COVID-19 in Uruguay: A survey of policy responses and their impact*, [en línea] <https://www.cemla.org/actividades/2021-final/2021-11-xxvi-meeting-of-the-central-bank-researchers-network/6B.3%20PAPER%20Bucacos%20et%20al.pdf>.
- // **CEPAL, KAS y BID (2021)**, *Post pandemic COVID-19 economic recovery: Enabling Latin America and the Caribbean to better harness e-commerce and digital trade*. Ciudad de Panamá.
- // **CFB (2020)**, *Aduana asegura que hace esfuerzos para dar fluidez al transporte internacional en la frontera con Chile*. Cámara Forestal de Bolivia Noticias, [en línea] <https://www.cfb.org.bo/noticias/economia-comercio/aduana-asegura-que-hace-esfuerzos-para-dar-fluidez-al-transporte-internacional-en-la-frontera-con-chile.html>.
- // **Colunga, J. (2021)**, *The impact of COVID-19 measures on the leisure and hospitality industry in México*. International Bar Association, [en línea] <https://www.ibanet.org/Covid-19-leisure-hospitality-industry-Mexico>.
- // **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)(2017)**, *Perspectivas del Comercio internacional para América Latina y el Caribe*, (LC/PUB.2017/22-P), Santiago
- \_\_\_\_\_(2020), *Balace preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46504/6/PO2020\\_Barbados\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46504/6/PO2020_Barbados_en.pdf)
- \_\_\_\_\_(2021a), *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe: En busca de una recuperación resiliente y sostenible*, (LC/PUB.2021/14-P/Rev.1, Santiago.
- \_\_\_\_\_(2021b), *Recuperación económica postpandemia de COVID-19: Permitir que América Latina y el Caribe aproveche mejor el comercio electrónico y el comercio digital* (LC/TS.2021/51), Ciudad de Panamá.
- // **De Sousa Santos, A. y otros (2021)**, Conjunto de datos sobre intervenciones no farmacéuticas del SARS-CoV-2 en municipios brasileños, *Datos científicos*, Vol. 8, No1, 73.
- // **Dingel, J. I. y B. Neiman, (2020)**, *How Many Jobs Can be Done at Home?*, Documento de trabajo N° 26948 del NBER, [en línea] [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w26948/w26948.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26948/w26948.pdf).
- // **Drake-Brockman, J. y otros (2020)**, *Digital Technologies, Services and the Fourth Industrial Revolutions*, Foro PECC, [en línea] <https://www.pecc.org/blog/entry/digital-technologies-services-and-the-fourth-industrial-revolutions>.
- // **Fenton, D. (2020)**, *These 6 strategies can help tourism recover in Latin America*, World Economic Forum, [en línea] <https://www.weforum.org/agenda/2020/10/these-6-strategies-can-help-tourism-recover-in-latin-america-df689974cd>.



### III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe: tendencias actuales y perspectivas futuras

// Ferrere, G. (2020), Uruguay: medidas COVID-19 por Banco Central y Ministerio de Economía y Finanzas [en línea] <https://www.ferrere.com/es/novedades/uruguay-medidas-del-banco-central-del-uruguay-por-covid-19/>

// Fyre, M. (2021). How Mexico Has Kept Its Tourism Sector Open During the COVID-19 Pandemic. TravelPulse., [en línea] <https://www.travelpulse.com/news/impacting-travel/how-mexico-has-kept-its-tourism-sector-open-during-the-covid-19-pandemic.html>

// Global Times (2022), Chilean health controls lead to supply chain fears [en línea] <https://www.globaltimes.cn/page/202201/1246367.html>.

// Harrison, C. (2021), COVID-19 Check-in: Latin America Tourism Sector Looks toward a Long Recovery, [en línea] <https://www.as-coa.org/articles/covid-check-latin-americas-tourism-sector-looks-toward-long-recovery>.

// HFW (2021), Brazil deregulates international flights and simplifies operations for foreign airlines, [en línea] <https://www.hfw.com/Brazil-deregulates-international-flights-and-simplifies-operations-for-foreign-airlines-2022>.

// Hoekman, B. y A. Shingal, (2021), Aid for trade and trade in services, *Journal of Development Studies*, [en línea] <https://doi.org/10.1080/00220388.2021.1873287>.

// Huntzinger, C., K. Vackova y D. Mauer (2020), *Digital economy Strategy in Colombia: An Analysis and Recommendations*, [en línea] <https://itif.org/publications/2020/11/30/digital-economy-strategy-colombia-analysis-and-recommendations>.

// IATA (2019), *The air transport sector makes a major contribution to Brazil economy*, [en línea] <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/brazil-valor-de-la-aviacion/>.

// Informes de Chile (2021), *Gobierno presenta Plan Logístico Cooperativo para optimizar la cadena de comercio exterior a través de puertos chilenos*, [en línea] <https://chilereports.cl/en/news/2021/10/15/government-presents-cooperative-logistics-plan-to-optimize-the-foreign-trade-chain-through-chilean-ports>.

// Ismail, N. (2021), *Uruguay first unicorn fintech payments company Q&A*, [en línea] <https://www.information-age.com/uruguay-first-unicorn-fintech-payments-company-qa-123495459/>.

// Labrut, M. (2020), *Chile permite el cambio de tripulación internacional*, [en línea] <https://www.seatrade-maritime.com/regulation/chile-allow-international-crew-change>.

// Leite, H., R. Hodgkinson y T Gruber (2020), *New development: 'Healing at a distance'—telemedicine and COVID-19*, *Public Money & Management*, Vol. 40, N°6, 487-490.

// Magats, J. y C. S. Hay (2021), *How public-private partnerships can enable digital recovery for small businesses*, *World Economic Forum*, [en línea] <https://www.weforum.org/agenda/2021/06/public-private-digital-recovery-small-businesses/>.

// Marius, M. (2020), *ICTP 088: The Caribbean e-commerce payment space through the eyes of first Atlantic commerce, with Christopher Burns*, [en línea] <https://www.ict-pulse.com/2020/01/ictp-088-caribbean-e-commerce-payment-space-eyes-atlantic-commerce-christopher-burns/>.

// Mooney, H. (2021), *The pandemic unprecedented shock and opportunity for the Caribbean*, [en línea] <https://jia.sipa.columbia.edu/online-articles/pandemic%E2%80%99s-unprecedented-shock-and-opportunity-caribbean>.

// Mooney, H. y M. A. Zegarra (2020), *Extreme Outlier: The pandemic's unprecedented shock in tourism in Latin America and the Caribbean*. IDB Policy Briefs No. IDB-PB-339, [falta lugar de publicación], [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Extreme-Outlier-The-Pandemics-Unprecedented-Shock-to-Tourism-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>.

// Mordor Intelligence (2021), *Chile freight and logistics market - growth, Trends, COVID-19 impact, and forecasts (2021 - 2026)*, [en línea] <https://www.mordorintelligence.com/industry-reports/chile-freight-and-logistics-market>.

// Mulder, N. (coord.) (2020), *El impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector turístico de América Latina y el Caribe y recomendaciones para una recuperación sostenible y resiliente*. Serie Comercio Internacional, N° 157 (LC/TS.2020/147), CEPAL, Santiago.

// Muñoz Moreno, R. (2020), *Keeping the lights on, the water running and people moving*, Banco Mundial, [en línea] <https://www.worldbank.org/en/news/opinion/2020/07/10/brazil-covid-19-coronavirus-pandemic-impact-water-utilities-transport-energy>.

// OCDE (2020a), *Leveraging digital trade to fight the consequences of COVID-19*, [en línea] [www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/leveraging-digital-trade-to-fight-the-consequences-of-covid-19-f712f404/](http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/leveraging-digital-trade-to-fight-the-consequences-of-covid-19-f712f404/).

\_\_\_ (2020b), *Tourism trends and policies 2020*, [en línea] <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/525e83e3-en/index.html?itemId=/content/component/525e83e3-en#section-d1e69692>.

\_\_\_ (2020c), *Mitigating the impact of COVID-19 on tourism and supporting recovery*, OECD Tourism Papers, N° 2020/03, OECD Publishing, Paris [en línea] <https://doi.org/10.1787/47045bae-en>.

\_\_\_ (2021), *State support to the air transport sector: Monitoring developments related to the COVID-19 crisis*, [en línea] <https://www.oecd.org/corporate/State-Support-to-the-Air-Transport-Sector-Monitoring-Developments-Related-to-the-COVID-19-Crisis.pdf>.

// OIT (2020a), *Panorama laboral, 2020: América Latina y Caribe*, [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---rolima/documents/publication/wcms\\_764630.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---rolima/documents/publication/wcms_764630.pdf).

\_\_\_ (2020b), *Tourism sector in the English- and Dutch-speaking Caribbean: An overview and the impact of COVID-19 on growth and employment*, [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-port\\_of\\_spain/documents/publication/wcms\\_753077.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-port_of_spain/documents/publication/wcms_753077.pdf).

// OMC (2020a), *El comercio de servicios en el contexto de COVID-19*, Nota informativa, [en línea] [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/covid19\\_e/services\\_report\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/services_report_e.pdf).

\_\_\_ (2020b), *Comercio electrónico, comercio y la pandemia de COVID-19*, [en línea] [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/covid19\\_e/ecommerce\\_report\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/ecommerce_report_e.pdf).

\_\_\_ (2021), *Iniciativa conjunta sobre reglamentación nacional de los servicios: justificación y contenido, posibles beneficios económicos y creciente prevalencia de los acuerdos comerciales*, [en línea] [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/sdr\\_factsheet\\_e\\_oct21.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/sdr_factsheet_e_oct21.pdf).



### III. COVID-19 y comercio de servicios en América Latina y el Caribe: tendencias actuales y perspectivas futuras

- // **OMS. (2020)**, Argentina lanza TeleCOVID para atención clínica en tiempos de COVID-19. [en línea] <https://www.paho.org/es/noticias/29-4-2020-argentina-lanza-telecovid-para-atencion-clinica-tiempos-covid-19>
- // **OMT (2022)**, *Tourism grows 4% in 2021 but remains far below pre-pandemic levels*, [en línea] <https://www.unwto.org/taxonomy/term/347>.
- // **Oxford Business Group (2020)**, *COVID-19 and digitalization: can Latin America catch up with other emerging regions?* [en línea] <https://oxfordbusinessgroup.com/news/covid-19-and-digitalisation-can-latin-america-catch-other-emerging-regions>.
- // **Pilé, S. (2020)**, *\$200 million COVID-19 recovery fund for tourism, GIS Barbados*, [en línea] <https://gisbarbados.gov.bb/blog/200-million-covid-19-recovery-fund-for-tourism/>.
- // **PNUD (2020a)**, *Human and Economic Assessment of Impact (HEAT) Report-Barbados*, [en línea] [https://www.undp.org/content/dam/barbados/docs/september-heat-reports/undp-bb-Human%2520and%2520Economic%2520Assessment%2520of%2520Impact%2520\(HEAT\)%2520-%2520Barbados.pdf+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=in](https://www.undp.org/content/dam/barbados/docs/september-heat-reports/undp-bb-Human%2520and%2520Economic%2520Assessment%2520of%2520Impact%2520(HEAT)%2520-%2520Barbados.pdf+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=in).
- \_\_\_\_\_(2020b), *First impact data: Preliminary findings on the COVID-19 human and economic impact in Barbados and the eastern Caribbean*, [en línea] <https://www.bb.undp.org/content/barbados/en/home/covid-19--response-programme/first-impact-data.html>.
- // **Rivera, A. (2020)**, *The impact of COVID-19 on transport and logistics connectivity in the landlocked countries of South America*, Documentos del Proyecto CEPAL (LC/TS.2020/155).
- // **Rivers, M., K. Suárez y N. Gallón (2020)**, *La solución de México a la crisis educativa por el COVID-19: llevar la escuela a la televisión*, [en línea] <https://edition.cnn.com/2020/08/22/america/mexico-covid-19-classes-on-tv-intl/index.html>
- // **Rodríguez, M. y otros (2020)**, *Remote learning during the global school lockdown: Multicountry lessons*, [en línea] <https://documents1.worldbank.org/curated/en/668741627975171644/pdf/Remote-Learning-During-the-Global-School-Lockdown-Multi-Country-Lessons.pdf>.
- // **Romero, C. A. (2021)**, *Colombia: la ejecución atomizada de políticas entre diferentes entidades públicas*, En Alvarez, M. y otros, *Gobernanza y desempeño exportador de servicios modernos en América Latina e India*, CEPAL, Santiago.
- // **Secretaría de Educación del Estado de Minas Gerais. (2020)**, *Conexão Escola*. [en línea] <http://www.educacao.mg.gov.br/component/gmg/story/11388-conexao-escola-aplicativo-disponibiliza-atividades-pedagogicas-durante-a-pandemia>
- // **Shepherd, B. y A. Shingal (2021)**, *Services trade of Commonwealth Member Countries: Response to the COVID-19 Pandemic*, International Trade Working Paper 2021/03, Londres, Secretaría del Commonwealth.
- // **Shingal, A. (2020a)**, *Services trade and COVID-19*, VoxEU CEPR Policy Portal VoxEU CEPR, [en línea] <https://voxeu.org/article/services-trade-and-COVID-19>.
- \_\_\_\_\_(2020b), *The impact of COVID-19 on Commonwealth services trade*, International Trade Working Paper, N° 2020/08 (agosto), Secretaría del Commonwealth.
- \_\_\_\_\_(2021a), *COVID-19 and services trade in ASEAN+6: implications and estimates from structural gravity*, ERIA Discussion Paper N° 369.
- \_\_\_\_\_(2021b), *The COVID-19 shock and services trade: explaining the heterogeneous decline*, EUI RSCAS Working Paper RSC 2021/85, Global Governance Programme-456.
- // **Silva, A. y M. Osses (2020)**, *Chile: desarrollos y desafíos de la economía digital durante la pandemia de COVID-19, desde una perspectiva de ley TMT* [en línea] <https://www.ibanet.org/article/CDCEE9E1-987A-4682-986A-3978218F677B>
- // **Stephenson, S. y J. Sotelo (2020)**, *Trade in digital services is booming. Here how we can unleash its full potential*, La plataforma de Acción COVID-19 del Foro Económico Mundial, [en línea] <https://www.weforum.org/agenda/2020/06/trade-in-digital-services-is-booming-here-s-how-we-can-unleash-its-full-potential/>.
- // **The Barbados Advocate (2020)**, *Tourism hard hit by COVID-19*, [en línea] <https://www.barbadosadvocate.com/news/tourism-hard-hit-covid-19>.
- // **Tognini, G. (2021)**, *Meet Uruguay fintech tycoons powering payments from Netflix and Amazon*, [en línea] <https://www.forbes.com/sites/giacomotognini/2021/09/07/meet-uruguays-fintech-tycoons-powering-payments-for-netflix-and-amazon-dlocal-sebastian-kanovich/?sh=5778673a7cda>.
- // **UNCTAD (2020a)**, *Coronavirus deals severe blow to services sectors*, [en línea] <https://unctad.org/news/coronavirus-deals-severe-blow-services-sectors>.
- \_\_\_\_\_(2020b), *COVID-19 and e-commerce: A global review*, Publicaciones de las Naciones Unidas, [en línea] [https://unctad.org/system/files/official-document/dtstict2020d13\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/dtstict2020d13_en.pdf).
- \_\_\_\_\_(2020c), *The COVID-19 Crisis: Accentuating the Need to Bridge Digital Divides* [en línea] [https://unctad.org/system/files/official\\_documento/dtlinf2020d1\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official_documento/dtlinf2020d1_en.pdf).
- // **Villafuerte, J. (2020)**, *Managing the COVID-19 impact on trade in CAREC countries*, 3ª reunión del Grupo Regional de Comercio CAREC. 10 de septiembre de 2020, [en línea] <https://www.carec-program.org/uploads/S01-J.-Villafuerte.pdf>.
- // **Werner, A., A. Ivanova y T. Komatsuzaki (2021)**, *Latin America and Caribbean winding road to recovery*, Blog del FMI, [en línea] <https://blogs.imf.org/2021/02/08/latin-america-and-caribbean-winding-road-to-recovery/>.
- // **WTTTC. (2021)**, *Mexico: Travel & Tourism Economic Impact 2021*. Retrieved from <https://wtttc.org/Research/Economic-Impact/Country-Analysis-Reports/Mexico-2019>

# IV. Impacto de las nuevas tecnologías en el comercio internacional de América Latina y El Caribe

---

Raúl Katz<sup>1</sup>

## Introducción

---

La pandemia por COVID-19 produjo una caída de escasos precedentes en la economía y el comercio mundial en 2020, lo que propició el cierre de empresas y aumentos en el desempleo a nivel mundial, aunque su incidencia ha sido muy dispar según la región. Esto se explica por las diferencias en el nivel de avance del virus, las estrategias para enfrentarlo, los programas de vacunación y, por sobre todo, las estructuras de cada economía. Aunque la economía y el comercio de América Latina y Caribe fueron afectados en 2020, el comercio internacional de la región mostró una recuperación en 2021, estimulada en especial por la demanda externa. Mirando hacia el futuro, independientemente de los cambios en las condiciones externas, el crecimiento del comercio internacional de América Latina y el Caribe y su contribución a la recuperación está vinculado con un aceleramiento de la tasa de transformación digital de sectores productivos, del transporte y de la logística, así como un desarrollo acelerado del sector de servicios digitales.

Este capítulo analiza la importancia de las tecnologías digitales para aprovechar mejor las ventajas comparativas de la región y reducir los costos implícitos de transacción que se generan en el comercio transfronterizo. Asimismo, el texto ahonda en cómo las nuevas tecnologías modifican la estructura del comercio y los tipos de bienes y servicios que se transan internacionalmente y cómo la región puede aprovechar estas tendencias. Para esto, el capítulo se estructura en cinco secciones. En la sección A se define el proceso de transformación digital y se pasa revista a las tecnologías digitales, con mención a algunas que tienen impacto directa o indirectamente en el comercio transfronterizo. En ello, se consideran no solo las tecnologías más avanzadas (como la inteligencia artificial), sino también aquellas categorizadas como maduras (por ejemplo, la banda ancha y la informática de gestión).

En la sección B se examina los mecanismos por medio de los que las tecnologías digitales contribuyen al desarrollo del comercio transfronterizo. En la sección C se analiza cómo las tecnologías digitales están cambiando la estructura del comercio transfronterizo y se discute brevemente el impacto ocasionado por la pandemia en los flujos comerciales. En la sección D se pasa revista a políticas concretas por implementarse en los países de América Latina y el Caribe y que pueden promover el impacto de la transformación digital en el comercio exterior. El capítulo finaliza con la sección E que presenta posibles escenarios futuros de adopción e impacto de tecnologías digitales, así como recomendaciones para su maximización.

## A. Las tecnologías digitales y la digitalización de procesos productivos y el comercio

---

La digitalización de la producción, un proceso que comienza a mediados de la séptima década del siglo XX, ha evolucionado a partir de tres ciclos que combinan la innovación tecnológica con su asimilación en procesos productivos. El primero de ellos se basó en el desarrollo de la informática de gestión, el despliegue de la banda ancha y de telecomunicaciones móviles. Este ciclo innovador permitió la automatización de funciones discretas (como el manejo de inventarios y la gestión de líneas de producción) a partir de la aplicación de soluciones con base en la informática de gestión. Al mismo tiempo, el desarrollo de la banda ancha facilitó la regionalización de funciones productivas, lo que permitió la optimización en el acceso a factores remotos de producción. Con esto, las empresas pudieron localizar funciones en aquellas regiones donde se pueden acceder a mejores costos de factores como materias primas y fuerza laboral, al tiempo que continuaron manteniendo, de manera virtual, una estructura de gestión centralizada.

El segundo ciclo presentó el despliegue de plataformas de Internet. La introducción de la Internet permitió comenzar a reconfigurar procesos productivos punta a punta. Las plataformas con base en Internet permitieron reducir aún más el costo de acceso a materias primas en la medida de que estas disminuían aquellos vinculados con la búsqueda de insumos intermedios. Al mismo tiempo, la Internet permitió desplegar canales de distribución electrónicos para llegar al consumidor. De esta manera, creció el alcance y cobertura de los mercados.

Finalmente, el tercer ciclo generó la innovación alrededor del desarrollo de tecnologías avanzadas como la robótica, el *big data* y analíticos, la Internet de las Cosas y la inteligencia artificial, entre otras. Estas permiten encarar una refundación de empresas tradicionales a partir de la generación de nuevos modelos de negocio y, por lo tanto, cambiar la estructura de cadenas de valor.

Cada uno de estos ciclos tuvo un impacto en el comercio transfronterizo. Más allá de la influencia fundamental de la *containerización*, las tecnologías digitales han reducido los costos de transporte, logística, financiamiento y coordinación, con el consiguiente impacto en los costos de transacción del comercio transfronterizo.

La Internet de las Cosas se refiere al conjunto de sensores, dispositivos y redes que conectan objetos con sistemas de computación, con lo cual estos pueden generar información sobre sí mismos y el entorno en el que se encuentran. Las aplicaciones del Internet de las Cosas crecen aceleradamente en diferentes áreas con impacto en el comercio transfronterizo, desde el monitoreo de trazabilidad del transporte terrestre a los puertos, el control de la humedad y la temperatura de conservación de productos agropecuarios y la supervisión de operaciones portuarias.

La analítica de *big data* se define como la capacidad de procesar bases de datos muy extensas, con el fin de encontrar patrones, como correlaciones o relaciones de causalidad. Esta tecnología se usa ampliamente en la determinación del enrutamiento de transportes terrestres, para reducir los tiempos de entrega y, por lo tanto, optimizar las cadenas de suministro.

La inteligencia artificial, cuya incorporación en procesos productivos esta basa en *machine learning*, es una aplicación que permite, mediante determinados algoritmos, que un ordenador aprenda rutinas sin estar preprogramadas necesariamente. A medida que los algoritmos se aplican en el análisis de información, los ordenadores *aprenden* y cambian su comportamiento. Los ejemplos más comunes de utilización de *machine learning* son los vehículos autónomos y su uso en la infraestructura de almacenamiento para optimizar el consumo energético.

Los sistemas robóticos incluyen la aplicación de tecnologías digitales a procesos manuales repetitivos, lo que permite su automatización. La robótica está ampliamente presente en la producción masiva, como la automotriz y la electrónica, así como en la gestión de almacenes y, de forma reciente, en la conducción autónoma.

La impresión 3D es la tecnología que permite crear objetos mediante la impresión sucesiva de capas de material que se adhieren para dar forma al objeto, según el diseño digital de este. Esta tecnología se utiliza cada vez más en el diseño de productos y en las empresas que producen partes específicas para industrias como la electrónica o la automotriz.

Al optimizar procesos productivos, las tecnologías digitales pueden sustituir la mano de obra, con lo cual la importancia del arbitraje de costos laborales deviene menos importante. Por último, estas tecnologías implican el potencial de creación de nuevos productos con un perfil económico radicalmente distinto, lo que crea oportunidades de localización en nuevas geografías. Cada uno de los tres ciclos de innovación mencionados arriba tiene un impacto creciente en la estructura productiva (véase el cuadro IV.A.1).

**Cuadro IV.A.1**  
Ciclos de desarrollo tecnológico e impacto productivo

INNOVACIÓN TECNOLÓGICA	TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA
Informática, banda ancha y telecomunicaciones móviles	Automatización de funciones, descentralización de cadenas productivas
Plataformas de Internet	Redefinición de procesos productivos
Internet de las cosas, robótica, inteligencia artificial, <i>machine learning</i>	Refundación de la estructura y modelo de negocio

Fuente: Elaboración propia.

Estos ciclos se han desarrollado históricamente en tres etapas (véase el cuadro IV.A.2): la primera incluye las tareas de conceptualización y construcción de la tecnología (la etapa de innovación); la segunda representa los procesos de adopción por parte de empresas (etapa de desarrollo) y la tercera es el momento en el que la adopción de tecnología comienza a ejercer un impacto en la estructura productiva (impacto económico).

**Cuadro IV.A.2**  
Ciclos de desarrollo tecnológico

INNOVACIÓN TECNOLÓGICA	DESARROLLO	ADOPCIÓN	IMPACTO ECONÓMICO
Informática, banda ancha y telecomunicaciones móviles	1950 - 1975	1960 - 2000	1990 - 2010
Plataformas de Internet y computación en la nube	1970 - 1990	1995 - ?	2005 - ?
Internet de las cosas, robótica, inteligencia artificial, <i>machine learning</i>	1980 - ?	2010 - ?	2020 - ?

Fuente: Elaboración propia.

Cada ciclo de desarrollo tiene sus propios espacios históricos. El primer ciclo se inició en los años cincuenta, cuando el desarrollo tecnológico ocasionado en la Segunda Guerra Mundial permitió la aplicación civil de informática y el desarrollo de las telecomunicaciones digitales. La adopción de estas tecnologías en procesos productivos comenzó a ocurrir en países industrializados a partir de los años sesenta<sup>2</sup>. Sin embargo, los primeros signos de impacto económico en los países desarrollados no comenzaron a detectarse hasta los años noventa. Este desacople temporal entre innovación, adopción e impacto es de fundamental importancia y debe explicitarse, con el fin de prevenir una visión optimista y cortoplacista del impacto económico de la transformación digital.

En primer lugar, la disponibilidad de una nueva tecnología no implica que esta sea incorporada inmediatamente en procesos productivos. Por ejemplo, los precios relativos de la tecnología (en especial en su primer momento) en comparación con los costos laborales, son un factor que condiciona la sustitución capital-trabajo. En términos genéricos, las empresas deciden invertir en tecnologías pasibles de automatizar empleo, considerando los precios relativos de capital y fuerza de trabajo. Aunque la distancia que separa al costo tecnológico del de la mano de obra se está acortando, existe una cantidad de variables endógenas que pueden afectar los precios relativos (por ejemplo, el costo de mano de obra en relación con la demanda de fuerza de trabajo). Otros factores que condicionan la adopción de tecnologías en procesos productivos pueden ir más allá del punto de corte microeconómico:

- **Factores estructurales:** muchas empresas mantienen modelos operativos descentralizados para mitigar el riesgo de seguridad. En este contexto, la inversión de tecnología necesaria para implementar la transformación digital está afectado negativamente por las bajas economías de escala.
- **Gastos de implementación:** el costo de instalación de nuevas tecnologías puede ser afectado por los gastos en consultoría y el tiempo de estabilización requerido.
- **Proceso de transformación digital:** la incorporación de tecnología en procesos productivos se encara en muchos casos sin considerar la reingeniería de procesos y la gestión de cambio requeridos para obtener los mejores resultados de la transformación.

<sup>2</sup> Uno de los hitos fundamentales del comienzo de esta primera etapa fue la introducción de la computadora IBM-360.

- **Influencia negativa de proveedores de tecnología** y firmas de consultoría que popularizan beneficios económicos de la transformación digital que nunca se materializan.
- **Dilema del innovador:** en ciertos casos las firmas más innovadoras tienden a generar costos operativos más elevados que algunas firmas más manuales.
- **Límites presupuestarios:** más allá de los factores mencionados arriba y lo que constituye un impacto principal en el segmento de pymes, los límites de recursos en inversión de capital representan un factor condicionante de importancia en la asimilación tecnológica.

En segundo lugar, la adopción tecnológica por parte de empresas no implica un impacto económico automático. Numerosos estudios han demostrado que la inversión en tecnologías digitales no produce un impacto automático y simultáneo en la productividad, sino que esta debe acompañarse por otros cambios estructurales en procesos productivos para materializarse. El economista Robert Gordon (1967) fue el primero en mostrar este efecto en el caso de la economía estadounidense, al puntualizar la necesidad de llevar adelante reajustes organizativos y capacitación de recursos humanos para aprovechar la inversión en tecnologías digitales.

De manera cuantitativa, Jorgenson, Ho y Stiroh (2008) demostraron cómo, en los años 2000 a 2004, a pesar de la desaceleración en inversión en tecnologías de información y comunicación (TIC), la productividad en las industrias usuarias y no usuarias de TIC se acelera con respecto a los años anteriores, con lo que demostraron un efecto positivo rezagado. Basu, Fernald y Kimball (2004) formalizaron la causalidad de Jorgenson utilizando otra variable para explicar el rezago, a la que denominaron el efecto del capital intangible (definido como la inversión requerida para implantar las TIC, lo que incluye ajustes en procesos de producción y organización, además, como capacitación de empleados e investigación y desarrollo (I+D)).



De acuerdo con estos autores, los beneficios de las tecnologías digitales se reflejan en el rezago debido a que la acumulación de capital intangible es lenta. Brynjolfsson e Hitt (1999) presentaron una estimación de que en cada inversión de 1 dólar en tecnología digital el mercado de valores tenía un valor económico de 10 dólares. Los 9 dólares de valoración adicional representaban una inversión intangible. Cummins (2005) definió el capital intangible como la diferencia entre el precio de adquisición de tecnologías digitales y el valor creado una vez que estas son asimiladas, de manera productiva, por una empresa. Este capital intangible no debe pensarse de la misma manera que un factor de producción que puede ser adquirido en el mercado de la misma forma que se compra una computadora.

El capital intangible debe considerarse como la manera en que una compañía combina sus factores de producción para generar valor y que, por lo tanto, debe desarrollarse dentro de la empresa a partir de un esfuerzo de transformación interno. Los conceptos presentados arriba son clave en articular no solo lo que contribuyó la transformación digital al comercio transfronterizo latinoamericano, sino también a definir políticas públicas necesarias para maximizar su impacto.

## B. El impacto de las nuevas tecnologías en el comercio transfronterizo

---

En principio, el comercio transfronterizo depende de la participación de cada país en las cadenas globales de valor, de sus factores de producción nacionales y está condicionado por las restricciones impuestas para la importación y exportación de bienes y servicios. En este contexto, la tecnología desempeña un papel fundamental influenciando las capacidades de producción y nivel de desarrollo de un país (Vernon, 1966). Sin embargo, más allá de la contribución a la capacidad productiva de un país, la innovación tecnológica cumple un papel relevante en el estímulo del comercio transfronterizo.

La invención de los ferrocarriles y la navegación a vapor, como factores de la Primera Revolución Industrial, fueron variables fundamentales en el desarrollo del comercio internacional. De la misma manera, el desarrollo de contenedores ocurrido en los años cincuenta contribuyó al aumento de los flujos de comercio internacional, al reducir los costos de transporte. Por ejemplo, con anterioridad al desarrollo de contenedores, el transporte de mercadería dependía de sistemas complejos, involucrando paletas, cajas y cabrestantes, lo que encarecía los costos logísticos significativamente. Se estima que, facilitadas por el desarrollo de contenedores, las exportaciones mundiales crecieron 65 veces entre 1970 y 2018, que debió también ser apoyada por el desarrollo de infraestructura portuaria y transporte multimodal (Monge Naranjo y Sun, 2020).

Aunque la tecnología siempre ha influenciado el comercio transfronterizo, la transformación digital puede tener un impacto aún más profundo que las innovaciones precedentes. El primer ciclo de impacto de las tecnologías digitales en los flujos de comercio transfronterizo ocurrió con la introducción de las comunicaciones inalámbricas instantáneas y la adopción de aplicaciones de *software* para el manejo de la cadena de suministros. El segundo ciclo, determinado por el desarrollo de Internet, aceleró el impacto de la digitalización, lo que también fue verificado por la investigación académica. Por ejemplo, Freund y Weinhold (2002) estimaron el impacto del uso de Internet en el comercio bilateral de servicios en una muestra de países desarrollados y de ingreso intermedio para el período 1995-1999. Los autores concluyeron, mediante un análisis econométrico, que 10% de aumento en el crecimiento de servidores de Internet (como variable de digitalización) en un país está asociado con un aumento de los 1,7 y 1,1 puntos porcentuales en la exportación e importación de servicios respectivamente. Dos años más tarde, los mismos autores (Freund y Weinhold, 2004) examinaron el papel de Internet en el comercio bilateral de bienes. En este caso, un aumento de 10 puntos porcentuales en la adopción de Internet implica un incremento de 0,2 puntos porcentuales en el comercio de bienes.

De la misma manera, Tang (2006) investigó el impacto del uso de líneas de telefonía fija, teléfonos móviles y conexiones de Internet de países exportadores de bienes hacia los Estados Unidos. El autor concluyó que 10% de incremento en el uso de Internet de países que exportan bienes hacia los Estados Unidos implica un aumento del 1% en importaciones a este país. Finalmente, con base en una muestra de volúmenes de exportación de bienes en 2001 para 26 países desarrollados y 72 en desarrollo, Clarke y Wallsten (2006) determinaron que la penetración de Internet está asociada con mayor flujo comercial desde países en desarrollo hacia economías avanzadas, aunque no encontraron efectos significativos en el flujo inverso. Vemuri y Siddiqi (2009) analizaron el efecto de la infraestructura TIC y la penetración de Internet en el comercio internacional de un panel de 64 países entre 1985 y 2005 y determinaron que un aumento de 10% en el uso de Internet está asociado con un aumento del 2% en el comercio bilateral.

Más allá de la contribución de Internet, el análisis del impacto de tecnologías digitales en el comercio internacional también ha sido encarado en el caso de tecnologías y casos de uso específicos, como por ejemplo, el impacto de pagos transfronterizos y de la transformación digital en el comercio internacional y la importancia de la ciencia de datos en el comercio internacional. Gutiérrez y otros (2020) desarrollaron una prueba de concepto para facilitar el desembolso de fondos para préstamos y subsidios del Banco Interamericano de Desarrollo comprobando una mayor eficiencia en transacciones.

Bacchetta (2019) demostró cómo la digitalización ha permitido alcanzar una reducción de costos de comercio internacional, una redefinición de los productos que pueden transarse internacionalmente y una reconfiguración de las reglas de ventaja comparativa. De manera cuantitativa, Meltzer (2020) indicó que aproximadamente el 12% del comercio internacional se transa mediante plataformas electrónicas.

En términos generales, los mecanismos por medio de los que la innovación tecnológica y la transformación digital afectan al comercio transfronterizo se categorizan en tres áreas. En primer lugar, las nuevas tecnologías contribuyen con el aumento de la productividad de economías domésticas a partir de cambios en procesos productivos internos, como resultado de la eficientización de cadenas productivas y el rediseño de las fronteras de eficiencia de las firmas (Coase, 1937).

Estos avances profundizan las ventajas comparativas y, por lo tanto, una posibilidad de capturar nuevos mercados. El segundo canal de impacto refiere a la contribución a los procesos de eficientización de las cadenas logísticas: un proceso similar al ocurrido con el desarrollo de los contenedores, evocado arriba. El tercer canal de contribución de las tecnologías digitales incluye su impacto en infraestructuras críticas para el desempeño eficiente del comercio transfronterizo (lo que incluye, en este caso, la digitalización de aduanas, las ventanillas de comercio exterior y los sistemas de comunidad portuaria).

### 1. El impacto de la digitalización de procesos productivos

La contribución de la digitalización de procesos productivos puede conceptualizarse al considerar los tres eslabones típicos de una cadena de valor<sup>3</sup>: (i) la adquisición de insumos, (ii) el procesamiento u operaciones y (iii) la distribución. A estos tres procesos verticales de la cadena de valor se debe agregar un proceso horizontal que incluye la adquisición y operación de tecnologías por parte de la empresa. La combinación de los cuatro procesos de la cadena de valor permite reducir los costos de producción y aumentar la voluntad de pago del consumidor, con lo que se incrementa la creación de valor económico.

La eficientización de unidades productivas se materializa de dos formas. En primer lugar, cada función en la cadena de valor puede elevar su nivel de desempeño mediante la automatización de tareas y la reducción de costos de transacción ligados a la adquisición de productos y servicios necesarios para la prosecución de esta tarea. Por ejemplo, en el sector de transporte, las soluciones de inteligencia artificial permiten optimizar la gestión de inventario, incrementar la visibilidad en las operaciones de transporte y facilitar el enrutamiento de vehículos, entre otros.

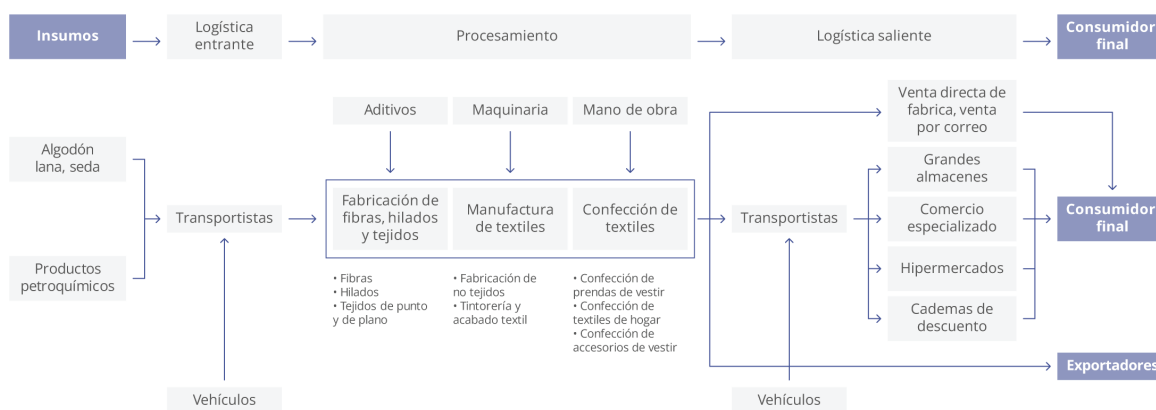
En segundo lugar, la transformación digital puede mejorar las interacciones entre los actores que participan en la cadena de valor para la provisión de servicios de infraestructura. Por ejemplo, la implementación de sensores de materiales puede incrementar la trazabilidad y calidad de estos a lo largo de la cadena de suministro. La asimilación de tecnologías por estadio de la cadena genera valor económico y aumenta

---

<sup>3</sup> El concepto representa una visión estilizada del marco desarrollado por Porter (1985). En este sentido, se presentan tan solo las tres actividades primarias principales, excluyéndose *marketing* y entrega de servicios posventa. Entre las actividades horizontales se excluyen, por ejemplo, desarrollo de recursos humanos. Esto no significa que las tecnologías digitales no influyeran en las actividades excluidas, sino para demostrar que, desde el punto de vista del impacto de la digitalización y la creación de valor correspondiente, la adquisición de insumos, el procesamiento u operaciones y la distribución son las más importantes.

las ventajas comparativas de una industria. Este efecto puede ilustrarse a partir del ejemplo de una cadena productiva típica en América Latina y el Caribe: el sector textil y confección. Esta cadena productiva está compuesta principalmente por tres estadios centrales en la etapa de producción: fabricación de fibras-hilados-tejidos, manufactura textil y confección (véase el cuadro IV.B.1.1).

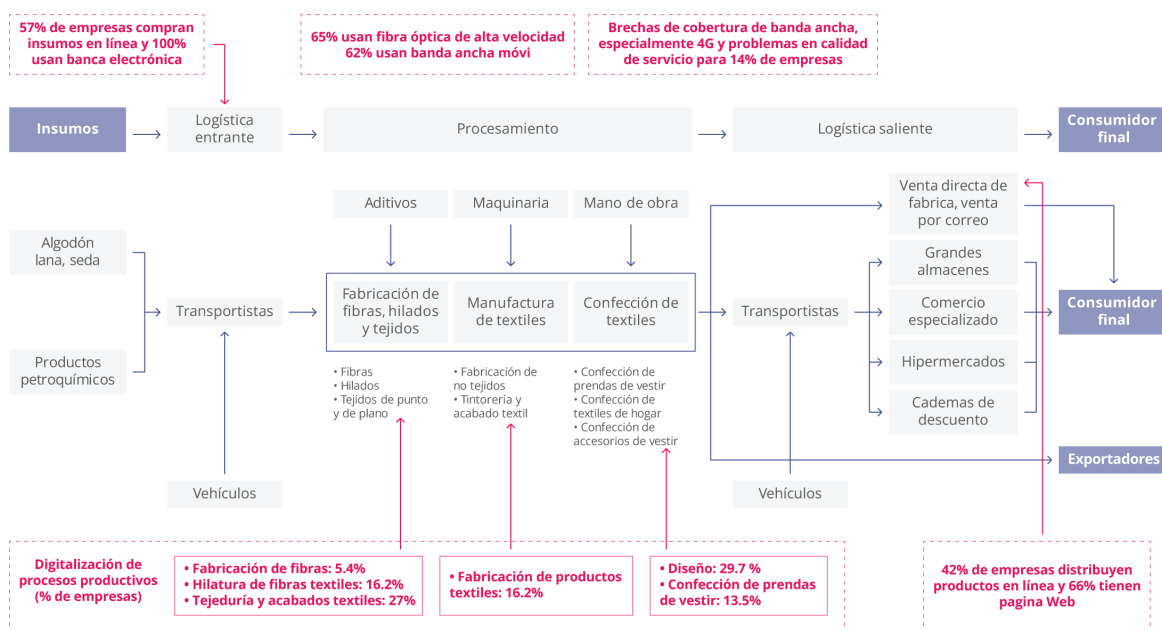
**Cuadro IV.B.1.1**  
Esquema de la cadena productiva textil



Fuente: Reproducido desde Telecom Advisory Services (2021).

La adopción de tecnologías digitales, en cada estadio de la cadena, así como entre sus interrelaciones puede generar una mejora de la productividad. Las tecnologías digitales que aumentan la eficiencia y productividad de la cadena textil incluyen tecnologías digitales maduras (como la banda ancha fija y móvil) y de avanzada (como la inteligencia artificial y la impresión 3D). Estas tecnologías se combinan en el marco de casos de uso o soluciones (monitoreo de calidad de materia prima, análisis predictivo de la demanda, entre otros) que ayudan a resolver barreras típicas en la producción, como falta de inventario de insumos, problemas de calidad del producto final y mantenimiento de equipamiento. Al encarar la solución a estos problemas funcionales, la productividad de la cadena aumenta, así como las ventajas asociadas con una mayor competitividad internacional (véase el cuadro IV.B.1.2).

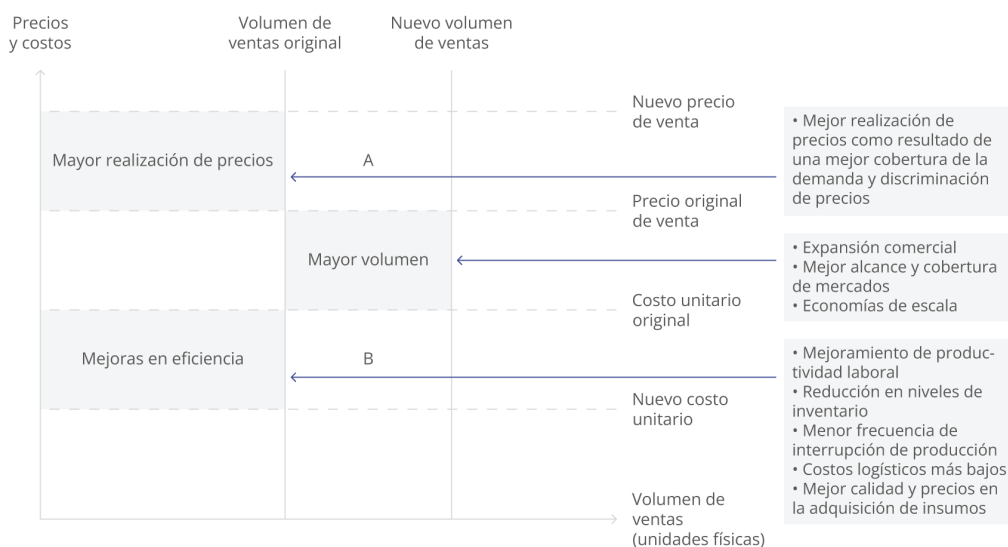
**Cuadro IV.B.1.2**  
Contribución de las tecnologías digitales en la cadena productiva textil



Fuente: Reproducido desde Telecom Advisory Services (2021).

Desde el punto de vista microeconómico, la adopción de casos de uso facilitados por el despliegue de la expansión móvil ocasiona un impacto combinado, tanto en la estructura de costos de la empresa (mejor eficiencia) como en el alcance y cobertura de sus mercados (despliegue de canales de distribución). El cuadro IV.B.1.3 presenta conceptualmente los tres efectos microeconómicos de las tecnologías digitales en el desempeño de la firma.

**Cuadro IV.B.1.3**  
Beneficios económicos de la digitalización de procesos productivos



Fuente: Adaptado de Tyler, M. y Ch. Jonscher (1983).

El impacto de las tecnologías digitales en el desempeño de la firma se manifiesta en tres niveles. En primer lugar, la automatización de procesos y la eficientización de la cadena de suministro permite reducir el costo unitario del producto, con lo que se produce un aumento en los márgenes operativos. La transformación digital permite crear mercados bilaterales con base en plataformas que vinculan oferta y demanda, de manera eficiente. En este caso, el operador de la plataforma da la posibilidad de que múltiples proveedores de bienes y servicios puedan llegar a un mercado compuesto por numerosas empresas adquirentes del producto. El beneficio para la compañía adquirente de bienes es la posibilidad de obtener una mayor variedad de ofertas y la posibilidad de acceder a un producto a un precio más competitivo que en el caso de un sitio de un distribuidor minorista. Un ejemplo de estas plataformas son las "bolsas" de contratación de servicios de transporte terrestre, donde un cliente potencial presenta la intención de contratar un servicio y las compañías de transporte que participan en la plataforma ofrecen cotizaciones de acuerdo con las características del servicio requerido. De esta manera, las plataformas digitales permiten reducir los costos de búsqueda y facilitar la vinculación entre oferentes de bienes y servicios y sus compradores. En términos generales, la digitalización permite a firmas domésticas acceder a proveedores (nacionales y extranjeros) de insumos intermedios a precios más ventajosos.

En segundo lugar, una mejor cobertura del mercado a partir del despliegue de nuevos canales de distribución permite aumentar el volumen de ventas. El comercio electrónico entre empresa y consumidor (B2C) en su escala internacional se ha estimado en 1 billón de dólares en el 2020, habiendo crecido de 300 millones de dólares en el 20154.

Finalmente, la digitalización de procesos permite incrementar la proporción de valor agregado al producto, con que se genera un incremento en precios. Es importante mencionar que este último factor depende de dinámicas competitivas, las que pueden erosionar su importancia. Por ejemplo, de la misma manera como contribuye con la creación de valor, la digitalización también reduce las barreras de entrada de competidores al mercado, con que la competencia puede atentar con respecto a la posibilidad de incrementar precios.

Estos tres efectos detallados arriba se materializan especialmente en el sector manufacturero. Debido a la segmentación de procesos y la multiplicidad de actores que participan en la cadena manufacturera, la correcta orquestación de todos ellos requiere de un alto grado de visibilidad. Esto se refiere a la capacidad de los actores de una cadena para compartir información correcta y a tiempo sobre el estado de los diferentes procesos. El incremento de la visibilidad en una cadena de suministro es la base para mejorar la coordinación de procesos y actores. Entre los beneficios de una mayor visibilidad y coordinación se encuentran: mejor control de inventario, mayor utilización de recursos y equipos, reducción de costos y tiempos en los distintos procesos, mejor monitoreo de la demanda y reacción más rápida a los cambios en la misma, mayor flexibilidad logística y mejores resultados financieros.

De manera importante, las tecnologías digitales avanzadas afectan la localización geográfica de eslabones de las cadenas productivas, con lo que modifican la configuración y flujos del comercio internacional. En el ámbito global, ya se puede establecer que las cadenas productivas son reconfiguradas. Esto, en parte, se debe al impacto de tecnologías digitales, como la Internet de las Cosas, la automatización y la inteligencia artificial. Esta reconfiguración está determinada por cambios en ventajas comparativas, en especial en lo relacionado con costos de mano de obra.

Hacia finales del siglo XX, un factor determinante de los patrones de comercio transfronterizo era el arbitraje de los costos laborales. Los bajos costos de la fuerza de trabajo determinaban la localización de la generación de insumos y ciertas etapas productivas en países

4 Fuente: Alibaba AliResearch (citado en McKinsey Global Institute, 2019).



emergentes, lo que condicionaba la configuración de cadenas productivas. En parte determinado por cambios en las diferencias salariales, pero también, por la creciente importancia de la propiedad intelectual y la investigación y desarrollo como variables explicativas de la ventaja comparativa, los flujos de comercio internacional comenzaron a cambiar. Es así como en la actualidad, solo un 18% de los bienes transados están determinados por el arbitraje de los costos laborales (McKinsey Global Institute, 2019). Las implicancias de esta tendencia para ciertas naciones latinoamericanas son muy importantes en la medida de que la digitalización reduce las ventajas de localizar la producción en países de bajo costo laboral.

Finalmente, el actual contexto de creciente complejidad de las cadenas manufactureras hace todavía más necesario aumentar los niveles de visibilidad y coordinación de procesos y actores. Las tecnologías digitales avanzadas, facilitadas por la digitalización, pueden generar incrementos sin precedentes en la visibilidad, coordinación y desempeño de las industrias manufactureras. En el cuadro IV.B.1.4 se presentan ejemplos de los casos de uso con impacto en la cadena de valor de la manufactura.

**Cuadro IV.B.1.4**  
**Manufactura inteligente: Casos de uso y facilitadores**



Fuente: Reproducido desde Katz, R. y S. Cabello (2016).

Estos casos de uso y sus facilitadores tecnológicos ya han dado prueba de un impacto significativo en la productividad manufacturera en economías avanzadas. De esta manera, estos han generado una reducción del 5% en los costos de coordinación de la cadena de suministro; un aumento del 5% en las entregas de mercadería *just in time* y una reducción de costos de insumos de entre un 3% y un 25% (Wilson, 2021).

## 2. La contribución de la digitalización al desempeño de las cadenas logísticas

Adicionalmente al impacto en las cadenas productivas nacionales con efectos en la ventaja comparativa y en el volumen de exportaciones, la digitalización también contribuye a mejorar el desempeño de cadenas logísticas. En términos generales, la literatura de investigación considera que las tecnologías digitales pueden reducir los costos de transporte, de alcance de mercados y de transacción para adquirir insumos intermedios. El mejoramiento de la eficiencia logística de un país ha sido estudiado como palanca de estímulo de crecimiento económico<sup>5</sup>.

El sector de transporte y almacenamiento representa 6% del producto bruto latinoamericano (345,9 mil de millones de dólares de un PIB regional de 5.731,4 mil millones dólares). Por otro lado, los costos logísticos en la región son comparativamente más elevados que en las economías avanzadas. Es así como los costos logísticos de las economías latinoamericanas oscilan alrededor del 12% de los ingresos brutos, mientras que los mismos representan el 8% en promedio en los países de la OCDE<sup>6</sup>.

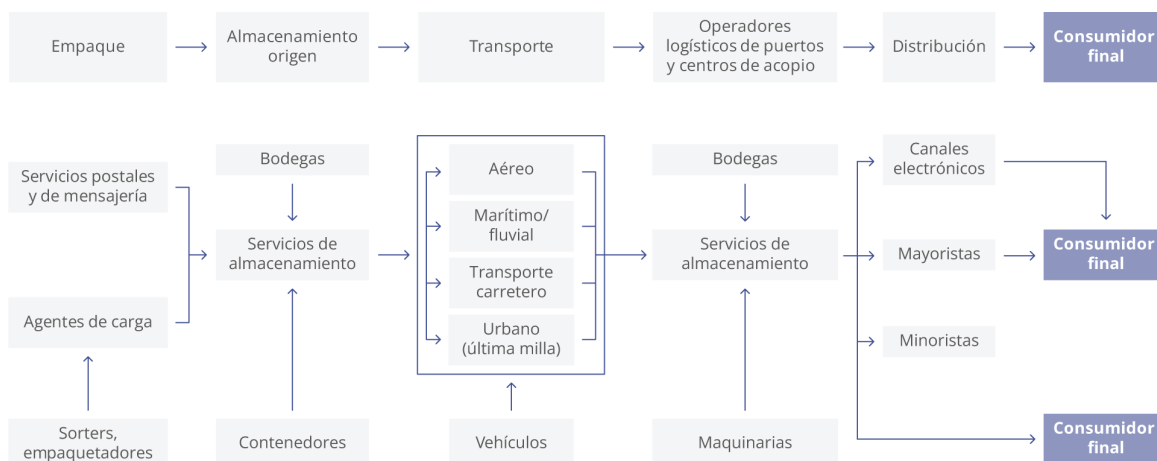
En términos generales, los costos de transporte en el comercio internacional representan 38% en el comercio de bienes y 18% en el de servicios (Universidad de Groningen, 2016). En este contexto, las tecnologías digitales pueden ayudar a reducir el gasto en transporte. Por ejemplo, la Organización Mundial de Comercio estima que hacia 2030, la reducción de los costos del comercio internacional alcanzará 10,5% gracias al impacto tecnológico, con que los volúmenes transados pueden aumentar entre 31 y 34 puntos porcentuales (OMC, 2019).

Para ilustrar el impacto de la digitalización en el comercio transfronterizo, se examina el ejemplo de la cadena logística. De manera resumida, la misma está compuesta por cinco etapas en las que participan numerosos actores (véase el cuadro IV.B.2.1).

5 Véanse Codruta Bizoi, A. y C. Sipos (2014) y Sánchez, R. G. Cipoletta y D. Perrotti (2014).

6 Los costos logísticos brasileños han venido aumentando, pasando de 11,7% de los ingresos brutos de las empresas en 2015 a 12,4% en 2018. Esto se ubica por encima del 8% promedio para los países de la OCDE. Véase Fundación Dom Cabral (s.f.).

**Cuadro IV.B.2.1**  
Esquema de la cadena logística



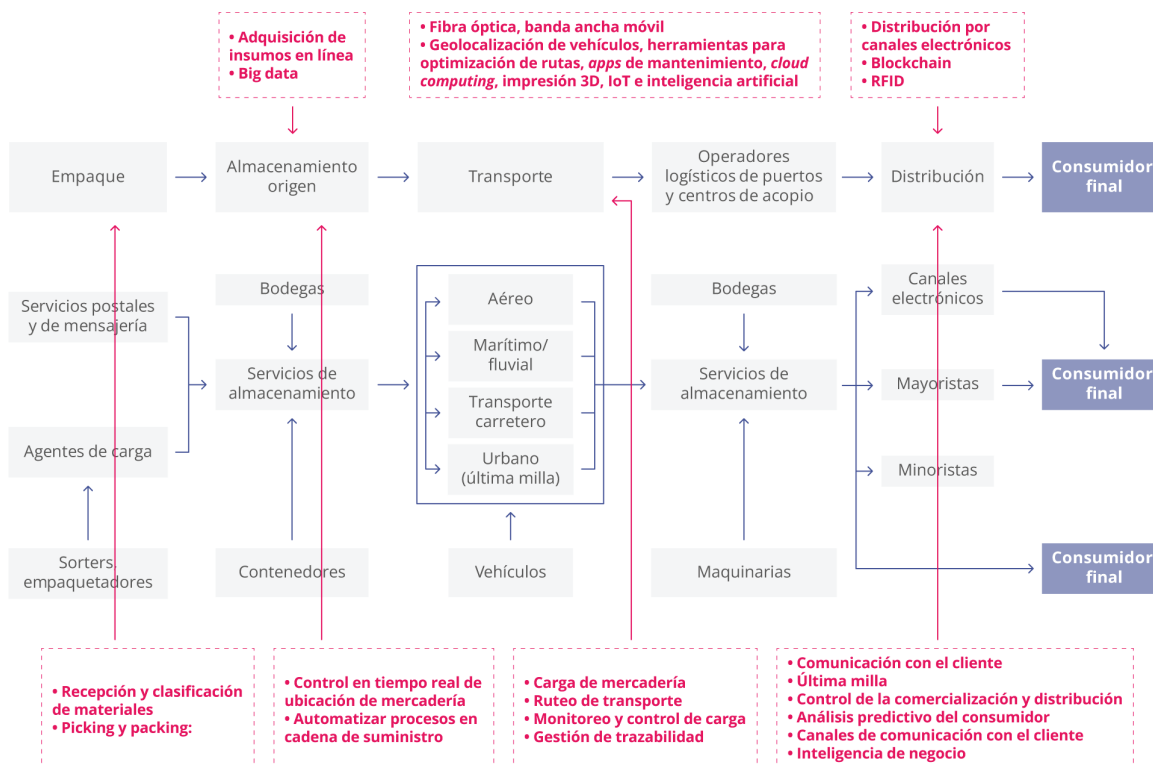
**Fuente:** Reproducido desde Telecom Advisory Services (2021).

La cadena logística es transversal a muchos sectores productivos por su capacidad para gestionar, almacenar o movilizar los productos, desde su fabricación hasta el consumidor final. En la primera etapa, la cadena incluye la manipulación, registro, empaque y clasificación (por tamaño, tipo o destino) de los productos para transportar a través de los diferentes agentes de gestión de carga. El almacenamiento en origen, por lo general, se encuentra integrado en la recepción del producto y, según las condiciones de registro, el agente logístico puede proveer características especiales como refrigeración (alimentos congelados, pesca, mariscos o productos frescos), empaquetamiento adicional (elementos frágiles), entre otros servicios, hasta su transporte en contenedores temporales o de carga definitiva.

La tercera fase, de transporte, está dividida en al menos cuatro modos: aérea, marítima/fluvial, de carretera y urbano (última milla). De acuerdo con la normativa vigente, en esta etapa existen procesos requeridos por las autoridades locales o nacionales para la exportación, despacho o nacionalización de la carga. Debido al tipo de transporte y en caso de que la distribución de los productos requiera un proceso de importación o exportación, la siguiente etapa, de operación logística en puertos y los centros de acopio (contenidos en estas zonas), se encarga de la verificación, control y disposición final de las mercancías en bodegas para su traslado a través de operadores logísticos de destino y su posterior entrega al usuario final. De la misma manera que en el caso de la cadena textil, las tecnologías digitales contribuyen con la eficientización de la logística, con el consiguiente impacto en el comercio transfronterizo (véase el cuadro IV.B.2.2).

**Cuadro IV.B.2.2**

**Contribución de las tecnologías digitales en la cadena logística**



Fuente: Reproducido desde Telecom Advisory Services (2021).

En el caso de la cadena logística, las tecnologías digitales contribuyen a la recepción y clasificación de materiales, operación y mantenimiento de equipo y flota de transporte, optimización de los procesos de acceso y despacho, control de la ubicación de la mercadería en la última milla, trazabilidad y control de la carga, enrutamiento, registro y entrega de la mercancía y comunicación con el cliente. De manera particular, las tecnologías categorizadas alrededor del concepto de *blockchain* permiten reducir los costos de transacción y crear una mayor confianza contractual entre las partes. Por ejemplo, la tecnología de *blockchain* puede usarse para realizar *contratos inteligentes*, reemplazando el flujo de información en soporte papel para concretar acuerdos de financiamiento comercial. El impacto de las tecnologías digitales en los costos de transporte ejerce un efecto primario en el comercio de productos agrícolas y manufacturados. En este marco, casos de uso facilitados por la expansión móvil pueden ayudar a aumentar la eficiencia del transporte y almacenamiento y reducir los costos logísticos (véase el cuadro IV.B.2.3).

### Cuadro IV.B.2.3

#### Cadena logística: casos de uso y facilitadores



**Fuente:** Reproducido desde Katz, R. y S. Cabello (2016).

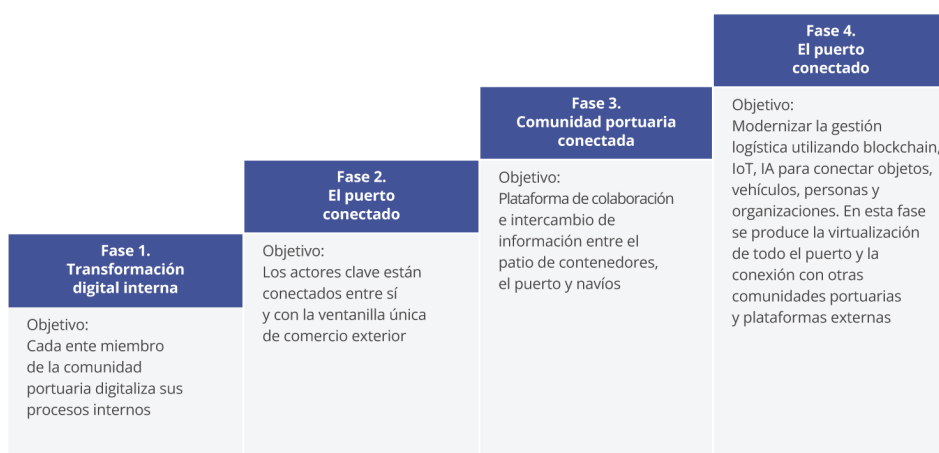
Se estima que el impacto de todas estas soluciones puede resultar en un mejoramiento de la productividad del sector de transporte y almacenamiento en América Latina y el Caribe de hasta 11,1 mil millones de dólares (es decir, 3,21% del producto bruto del sector) (Katz y Cabello, 2016).

### 3. La contribución de la digitalización al desempeño eficiente de la infraestructura portuaria

El impacto económico de la transformación digital de empresas y de la cadena logística no alcanzará niveles significativos si los países de América Latina y el Caribe no encaran paralelamente la digitalización de infraestructuras. El desempeño eficiente del comercio transfronterizo requiere la transformación digital de nodos de entrada (puertos, aeropuertos, pasos de frontera) e infraestructura de transporte (carreteras y redes férreas). Este apartado presenta las características funcionales y tecnológicas de la digitalización de infraestructura portuaria, así como el estado de su implementación en América Latina y el Caribe. Aunque los conceptos evocados en esta sección también aplican a otros nodos logísticos como aeropuertos, se hace hincapié en el transporte marítimo, debido a que esta logística moviliza el 80% del volumen de comercio internacional y el 70% de su valor (CEPAL, 2019).

La transformación digital de puertos, orientada especialmente a tornar más eficiente el comercio exterior, no es un proceso sencillo. Esta requiere un estricto liderazgo y gobernanza del sector público y la voluntad de actores del sector privado para el intercambio de información. En términos generales, el proceso gradual de digitalización portuaria evoluciona en cuatro etapas (véase el cuadro IV.B.3.1).

**Cuadro IV.B.3.1**  
Ciclos de transformación digital de la comunidad portuaria



**Fuente:** Adaptado de Jonas Mendes Constante (2021).

La primera fase de digitalización es responsabilidad de cada ente miembro de la comunidad portuaria e involucra la adopción, tanto de tecnologías maduras como avanzadas. En la medida en que la responsabilidad de transformación digital depende de cada ente independiente, el grado de avance en la región es variable. Las terminales privadas, sobre todo aquellas destinadas a productos agropecuarios, presentan un nivel avanzado. En ciertos casos, su despliegue tecnológico se encuentra casi a la altura de lo observado en los países desarrollados. Entre las tecnologías y casos de uso que se implementan en terminales enfocadas en la exportación agropecuaria de la región se cuentan los siguientes:

- Soluciones de la Internet de las Cosas para controlar el estado del producto agropecuario en los silos y soluciones para vigilar y gestionar camiones dentro del puerto. Esto permite, entre otras cosas, conservar la integridad del producto y evitar su contaminación.

- Tecnologías para digitalizar aún más la gestión de las franjas horarias y el flujo de camiones hacia el puerto. Esto es un reto, ya que requiere la colaboración entre múltiples actores con diferentes competencias y preparación.
- Nuevas tecnologías para pesar cargas sin manipulación. Esto reduce el tiempo y el riesgo y permite un mejor nivel de servicio para los clientes.
- Aplicaciones de la Internet de las Cosas para controlar las condiciones ambientales (temperatura y humedad, entre otras) en los contenedores. Con esto se preserva, de manera óptima, el estado del producto almacenado.
- Integración con clientes a través del inventario administrado por el proveedor.
- Centro inteligente de transferencia de carga.
- Incorporación de lentes de realidad aumentada y escáner de anillos al sistema integrado de gestión del transporte. Esto facilita la recepción de mercancías a granel en las sucursales y su asignación a los transportistas.
- Tecnología de la Internet de las Cosas para proporcionar datos de vehículos, informes sobre el nivel de combustible, consumo medio, nivel de aceite, presión de los neumáticos, entre otras cosas y
- Drones para la gestión de inventario.

Este alto grado de digitalización de terminales exportadoras de productos agropecuarios no es sorprendente por dos razones. En primer lugar, contrario a la necesidad de coordinación entre actores y miembros de la comunidad portuaria, la responsabilidad de implementación tecnológica depende esencialmente de una empresa. En segundo lugar, el ritmo y grado de transformación digital de un sector o segmento depende de tres factores clave:

- Grado de inserción en cadenas productivas globales. Las empresas que forman parte de cadenas globales tienden a estar más avanzadas en términos de su transformación digital, respecto a aquellas enfocadas en mercados domésticos. Este es el caso de terminales destinadas a la exportación de productos agropecuarios y su vinculación logística con industrias de procesamiento de alimentos ubicadas en otras regiones.

- Grado de integración vertical. Las firmas que ocupan posiciones en más de un estadio o proceso en la cadena de suministro tienden a estar más avanzadas en la transformación digital. Esto es así porque buscan la eficiencia integral del negocio y la visibilidad a lo largo de sus diferentes estadios. Por ejemplo, las empresas que interiorizan y controlan procesos logísticos (como el transporte terrestre) son más proclives a adoptar plataformas digitales que permiten la gestión integrada de procesos de aprovisionamiento, manufactura y distribución. En el caso de industrias exportadoras de productos agropecuarios, estas tienden a integrarse verticalmente en funciones logísticas que incluye la gestión de terminales portuarias.
- Nivel de intensidad competitiva. Los sectores en amenaza de disrupción por jugadores no tradicionales son más proclives a implementar nuevas tecnologías para responder a la competencia. Por ejemplo, las grandes empresas logísticas incuban o adquieren plataformas digitales para proveer a sus clientes mayor visibilidad y, por lo tanto, mayor valor en procesos de la cadena de suministros como almacenamiento, transporte y gestión de inventario. Esto se debe al ingreso en el mercado de plataformas digitales y multi-nacionales de comercio electrónico.

La segunda fase de digitalización involucra un primer nivel de interconexión de diferentes entes de la comunidad portuaria alrededor del acceso a la ventanilla única de comercio exterior (VUCE). Esta fase es más compleja debido a que requiere un nivel de interoperabilidad entre agentes, lo que implica compartir estándares y el acceso a información. La VUCE integra en un único punto de acceso todos los trámites que se relacionan con la importación, exportación y tránsito de mercancías (CEPAL, 2020), con el fin de reducir el tiempo requerido para procesar información.

El alcance, integración e interoperabilidad de las VUCE varía por país. La eliminación de trámites físicos depende del número de entes vinculados con la VUCE. Aunque la mayoría incluye trámites aduaneros, algunas cubren, además, procesos de control fitosanitario. No existe una visión común respecto del nivel de integración de instituciones y agencias nacionales. El número de entes integrados dentro de la VUCE varía significativamente entre países, lo que evidencia las barreras existentes a la coordinación interinstitucional. El cuadro IV.B.3.2 presenta el estado de desarrollo de VUCE en la región, detallando el alcance de interoperabilidad con instituciones y agencias nacionales.



### Cuadro IV.B.3.2

#### América Latina y el Caribe: Estado de desarrollo de la ventanilla única de comercio exterior, al 2020

País	Año de inicio	Situación
Argentina	2016	En reestructuración
Bolivia (Est. Plur. de)	En desarrollo	Implementación gradual por nodo en formato físico para después migrar a digital
Brasil	2014	Desarrollado en 1993 para exportadores y extendido en 2014 a exportación/importación
Chile	2009	Incluye controles fitosanitarios
Colombia	2006	-
Costa Rica	2013	Integrado con 16 agencias y ministerios
Cuba	En desarrollo	-
Ecuador	2013	Integrado con 20 agencias y ministerios
El Salvador	2011	Coordinado por la Aduana
Guatemala	1998	Relanzada en 1998 para exportaciones y extendida a importaciones en 2013
Honduras	2013	-
Jamaica	2020	Implementada en el puerto de Kingston
México	2018	Integrado con 10 agencias y ministerios
Nicaragua	2018	En proceso de migración a digital
Panamá	2018	Apoya exportaciones y comercio de zonas francas
Paraguay	2003	Procesos separados entre aduanas y Ministerio de Comercio Exterior
Perú	2008	Integrado con 18 agencias y ministerios
República Dominicana	2014	Integrado con 10 agencias y ministerios
Trinidad y Tobago	2010	Integrado con 10 agencias y ministerios
Uruguay	2007	Integrado con la mayoría de las agencias y ministerios
Venezuela (Rep. Bol. de)	En desarrollo	-

Fuente: Adaptado de CEPAL (2020).

La segunda dimensión colaborativa de las VUCE se refiere a la articulación con tratados regionales de integración económica. Ciertos gobiernos de la región están tendiendo a incorporar sus VUCE en marcos de integración regional, liderados por cuatro acuerdos: Alianza del Pacífico, Comunidad Andina (CAN), Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) (véase el cuadro IV.B.3.3).

### Cuadro IV.B.3.3

#### América Latina y el Caribe: Tendencias de interoperabilidad de VUCE, al 2020

País	Situación
Argentina	- Interoperabilidad regional
Bolivia (Est. Plur. de)	- En desarrollo con naciones del MERCOSUR - Proyectada para integrarse con países de la CAN
Brasil	- En desarrollo con naciones del MERCOSUR
Chile	- En desarrollo con naciones de la Alianza del Pacífico
Colombia	- En desarrollo con naciones de la Alianza del Pacífico - Proyectada para integrarse con países de la CAN
Costa Rica	Con resto de los países de SIECA
Cuba	-
Ecuador	- Proyectada para integrarse con países de la CAN
El Salvador	- Con resto de los países de SIECA
Guatemala	- Con resto de los países de SIECA
Honduras	- Con resto de los países de SIECA
Jamaica	- Con Automated Systems of Customs Data de UNCTAD
México	- En desarrollo con naciones del MERCOSUR
Nicaragua	- Con resto de los países de SIECA
Panamá	- Con resto de los países de SIECA
Paraguay	- En desarrollo con naciones del MERCOSUR
Perú	- En desarrollo con naciones de la Alianza del Pacífico - Proyectada para integrarse con países de la CANw
República Dominicana	-
Trinidad y Tobago	- Proyectada con Automated Systems of Customs Data de UNCTAD
Uruguay	- En desarrollo con naciones del MERCOSUR
Venezuela (Rep. Bol. de)	-

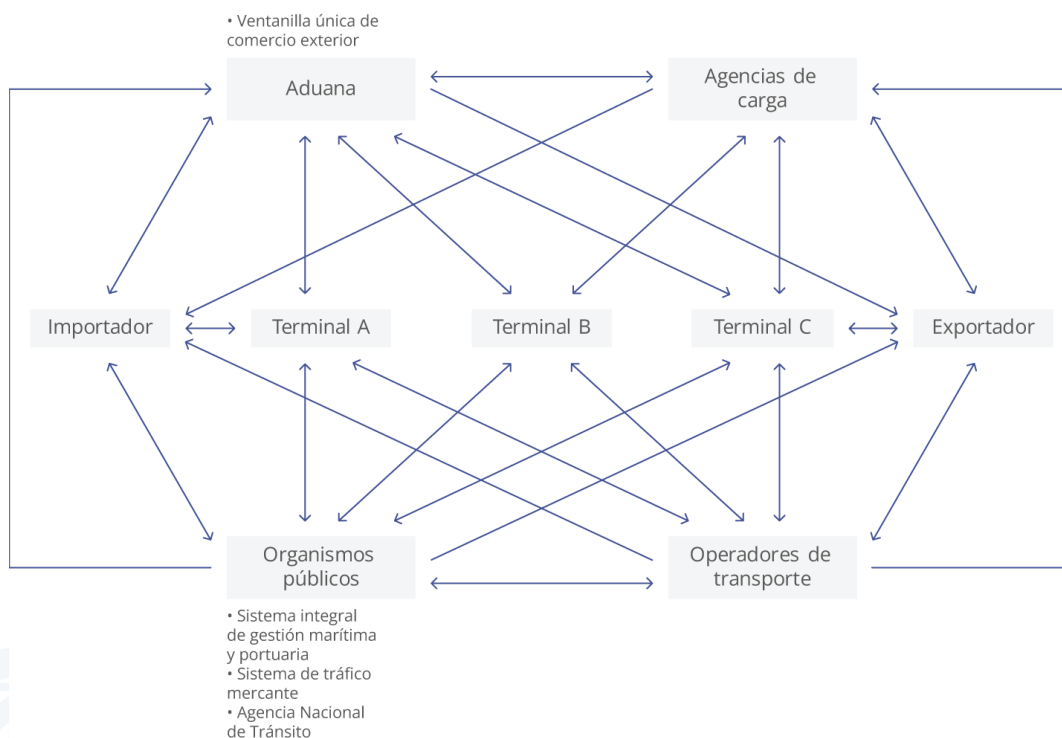
Fuente: Adaptado de CEPAL (2020).

Por otra parte, los tratados de integración económica que dieron origen a los esquemas regionales están transitando a un proceso de vinculación interregional. En esta línea, en 2017 los países de MERCOSUR acordaron una hoja de ruta con la Alianza del Pacífico, donde las VUCE desempeñan un rol primordial. Asimismo, el concepto de acuerdo entre la Alianza del Pacífico y SIECA está siendo considerado.

Una observación no trivial respecto a la construcción y despliegue de VUCE es que, en muchos casos, su implementación se enfoca en digitalizar los flujos de información física, sin examinar cómo el procesamiento de esta información puede simplificarse. Como consecuencia, aunque se elimina el soporte papel, los procesos continúan siendo extremadamente complejos. Esto hace que el beneficio en términos de reducción de trámites y tiempo requerido no sea tan significativo.

La tercera fase de transformación digital de puertos se lleva a cabo, en algunos casos, en paralelo con el desarrollo de la VUCE. Esta fase involucra la construcción de un sistema de comunidad portuaria (*Port Community System, PCS*). Los PCS son plataformas que permiten automatizar el flujo de información entre los diferentes entes públicos y privados que participan de la comunidad portuaria. Desde el punto de vista tecnológico y de la misma manera que la VUCE, los PCS estandarizan, organizan y optimizan el flujo de información entre entes participantes, reemplazando el tráfico de documentos físicos (véase el cuadro IV.B.3.4).

**Cuadro IV.B.3.4**  
Esquema conceptual del sistema de comunidad portuaria



Fuente: Adaptado de Jonas Mendes Constante (2021).

De acuerdo con este concepto, el PCS es una plataforma electrónica abierta y neutral que permite el intercambio inteligente y seguro de información entre agentes públicos y privados para automatizar procesos portuarios y logísticos a través de un solo envío de datos mediante un portal único. La coordinación entre actores logísticos y usuarios del puerto ocasiona una reducción del costo de transporte y del tiempo requerido para procesar mercadería. En América Latina, los PCS están en un estado de desarrollo embrionario, aunque en algunos de los puertos más importantes (Kingston, Río de Janeiro, Santos, San Antonio y Valparaíso) ya han sido implementados (véase el cuadro IV.B.3.5).

**Cuadro IV.B.3.5**  
América Latina y el Caribe: Estado de desarrollo de sistemas de comunidad portuaria, al 2020

País	Año de inicio	Situación
Argentina	2020	El sistema del puerto de Buenos Aires se encuentra en proceso de reevaluación y se considera también su extensión a otros puertos del país
Brasil	En desarrollo	Originalmente, desplegado en los puertos de Santos, Río de Janeiro, Suape y Paranaguá, para después expandirse en el ámbito nacional
Chile	2015	Valparaíso y San Antonio; en implementación en otros puertos
Colombia	En desarrollo	Cartagena
Ecuador	En desarrollo	Guayaquil
Jamaica	2016	Implementado en el puerto de Kingston
México	-	Veracruz
Perú	En desarrollo	Callao
Trinidad y Tobago	En desarrollo	Para implementación en puertos de Point Lisas y Puerto España

**Fuente:** Adaptado desde CEPAL (2020); Lucenti, K (2019); Correa, S (1937); Moros-Daza, A. y otros (2021); Batrick, R. (2018) y Porthink (2019).

Aun al considerar la complementariedad funcional entre la VUCE y el PCS, como se alude en el cuadro IV.B.3.4, en muchos casos ambas plataformas se implementan de manera separada, lo que crea problemas que se relacionan con su interoperabilidad limitada. A partir de esto, la tendencia en América Latina y el Caribe es tratar de migrar gradualmente a la integración de ambas plataformas, aunque esto enfrenta numerosas barreras institucionales y tecnológicas. Al momento, en contados casos se considera la integración de la VUCE y el PCS (por ejemplo, en la Argentina y Trinidad y Tabago).

La cuarta fase de transformación digital portuaria involucra la implementación de los sistemas agrupados bajo la denominación de *puertos inteligentes*, la automatización en el movimiento de contenedores y los PCS. Los *puertos inteligentes* tienen la capacidad de conectar digitalmente sus plataformas automatizadas, semiautomatizadas y manuales para monitorear la información sobre el posicionamiento y estado de mercancías y activos que entran y salen del puerto, combinando esto con información climática, laboral y estado del tránsito. En los últimos años, varios puertos líderes en el ámbito mundial han implementado sistemas de *puertos inteligentes*.

Algunos ejemplos como los de Qindao y Rotterdam son ilustrativos de esta transformación. El puerto de Qingdao en China, uno de los 10 puertos más activos en el mundo fue el primero automatizado completamente de Asia. Desde 2017, solo se utilizan robots y máquinas para cargar y descargar contenedores. Todas las operaciones se encuentran digitalizadas y controladas en parte por sensores de la Internet de las Cosas, inteligencia artificial, conectados por una red inalámbrica 5G.

Otro ejemplo es el puerto de Rotterdam que, con el fin de convertirse en el más inteligente del mundo, posee la infraestructura de recolección de datos mediante sensores de la Internet de las Cosas, el uso de datos meteorológicos y la implementación de inteligencia artificial para el análisis de *big data* sobre el estado de la infraestructura, mareas y corrientes, la velocidad y dirección del viento, entre otros. Con base en esta información se toman decisiones para optimizar las operaciones portuarias, lo que incluye tiempos de espera y de atraque de los buques y ubicación de estos en los muelles. El uso de modelos de datos, simulaciones o gemelos digitales son elementos que apoyan la toma de decisiones<sup>7</sup>.

---

7 “Un gemelo digital podría ser la representación digital de una grúa de contenedores y su relación con otros componentes, incluyendo sus variables de peso, temperatura, velocidad, entre otros elementos de interés que serán modelados y simulados mediante tecnologías de inteligencia artificial para analizar los posibles resultados ante un escenario hipotético. Así, por ejemplo, en el caso de la grúa, utilizando flujos de datos históricos y en tiempo real (como aquellos capturados mediante la Internet de las Cosas) el gemelo digital permitiría brindar información sobre ciertos parámetros relevantes para la industria como costos, productividad o tiempos de espera ante un eventual cambio en la distribución del *layout* del puerto, brindando antecedentes adicionales para la toma de decisiones. Otra ventaja es que un gemelo digital se puede calibrar continuamente durante todo su ciclo de vida para que converja con un modelo de realidad de muy alta fidelidad” (Cepal, 2020, p.13).

Esta fase de digitalización incorpora el concepto de puerto hiperconectado, que está concebido como el nodo clave de cadenas de suministro. Con este se integra no solo el tráfico marítimo, sino también el terrestre y la información digitalizada se transforma en el insumo esencial. La infraestructura orientada a la implementación del nodo portuario alimenta una serie de casos de uso que satisfacen cuatro necesidades:

- Coordinación y sincronización del uso de vehículos y modos de transporte. Con el fin de minimizar la capacidad ociosa de compañías navieras, operadores de transporte terrestre y empresas ferroviarias.
- Maximización del uso de la capacidad de almacenamiento y otras infraestructuras.
- Provisión de información de trazabilidad de contenedores y mercadería.
- Monitoreo de activos (contenedores) para reposicionamiento y distribución.

Un componente esencial del puerto hiperconectado es la automatización en el tráfico de contenedores, así como de grúas y equipo. Esto ofrece operaciones estandarizadas y consistentes 24 horas al día, 7 días a la semana, lo que promete generar mejoras significativas en la productividad de los puertos. Este es un factor importante si se considera que el tamaño de los buques seguirá en aumento, lo que crea importantes desafíos operativos en maniobras de carga y descarga en muelle, así como en la gestión del patio de contenedores.

La segunda área de impacto de la transformación digital en el tráfico de contenedores involucra la gestión del transporte marítimo. Por ejemplo, el área de planeamiento de tráfico está cada vez más optimizada usando herramientas de analítica avanzada de datos para su optimización, la proyección de demanda y la gestión de contenedores vacíos. De manera similar, la tecnología basada en *blockchain* permite automatizar la emisión de *bills of lading*, pagos y seguros (operaciones clásicas en el manejo del tráfico). La automatización del tráfico de contenedores es una operación que involucra tres casos de uso que se interrelacionan:

- Transporte del navío al muelle: la descarga de contenedores se realiza por grúas que, en el caso de puertos digitalizados están conectadas a estibadores (operador de la grúa, el controlador y el operador de cubierta) mediante tecnologías de telecomunicaciones (wifi, fibra óptica o, en los casos más avanzados, redes

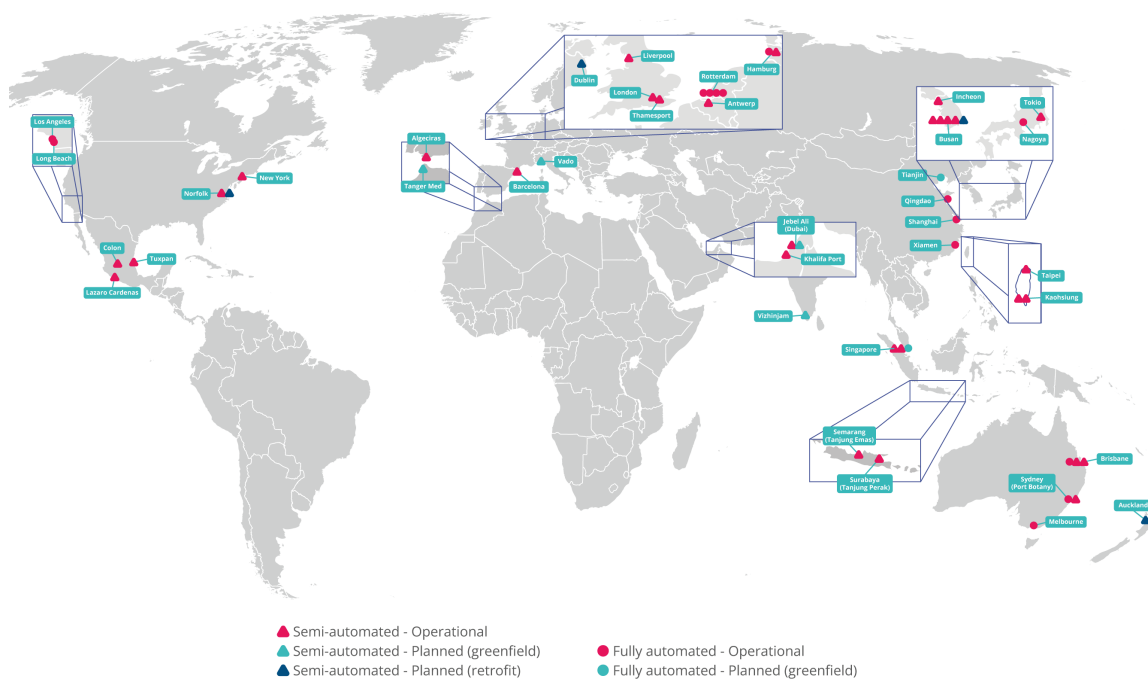
privadas inalámbricas con base en tecnología 4G y 5G). El controlador está encargado de verificar que el contenedor descargado sea el correcto. En general, este es un proceso manual, pero en el puerto digitalizado se lleva a cabo de manera remota, mediante sensores tridimensionales, cámaras de video de alta definición y lectores de caracteres ópticos (*Optical Character Recognition*). Cualquiera de estas tres categorías de dispositivos requiere una infraestructura de telecomunicaciones con alto ancho de banda, la que es provista en los puertos más avanzados por una red 5G privada. Esta instalación implica numerosos beneficios económico-laborales. Por ejemplo, la eficiencia en la descarga puede reducir la capacidad ociosa de la infraestructura en 37%, así como a alcanzar una disminución en el número de accidentes laborales (Ericsson, 2020).

- Acomodamiento de contenedores: las grúas de pórtico móvil se usan típicamente para acomodar contenedores en los muelles y playas del puerto. Estos equipos montados en ruedas de caucho son las más usadas porque no requieren rieles y pueden ser movidas fácilmente, por lo que son el tipo de equipo más usado en puertos. Debido a su flexibilidad de operación, estos equipos también pueden generar accidentes laborales o vehiculares, lo que ocasiona elevados costos operacionales. Tecnologías digitales (por ejemplo, sensores inteligentes tridimensionales y conectividad en redes 5G) se implementan para el manejo del equipo de forma remota, mientras el operario controla sus movimientos en la playa de carga sin tener que subirse a la grúa. En ciertos casos, la grúa hasta puede operar de manera totalmente automatizada y requerir la intervención humana solo de forma excepcional. Esto implica una reducción potencial de costos de mano de obra del 70% y una reducción en el gasto de mantenimiento de 20%<sup>8</sup>.
- Vehículos autónomos: la tecnología de AGV (*Automated Guided Vehicles*) se basa en inteligencia artificial, sensores inteligentes tridimensionales y conectividad inalámbrica para permitir las operaciones autónomas de montacargas y camiones. Estos vehículos también pueden operarse desde una torre de control que provee direcciones y advertencias sobre posibles colisiones. Los beneficios de vehículos autónomos incluyen una disminución del gasto energético del 10% (Schmitt y otros 2015) y, como es de esperar, una reducción de costos laborales en estas operaciones de 74%.

<sup>8</sup> Véase <http://www.icontainers.com/us/2018/10/09/the-future-of-automation-at-terminals-and-ports/>

A pesar de los beneficios económicos que representa este avance tecnológico, la cuantiosa inversión requerida, junto con las preocupaciones por el futuro de la fuerza laboral del puerto, han llevado a niveles limitados de adopción. En la actualidad, existen tan solo 2% de terminales semiautomatizadas y 1% automatizadas completamente en el ámbito mundial (véase el cuadro IV.B.3.6).

**Cuadro IV.B.3.6**  
Terminales de contenedores automatizadas, situación actual y perspectivas



Fuente: Reproducido desde Neil Davidson (2018).

Al considerar esta visión del futuro desarrollo del nodo portuario, se debe reconocer que la mayor parte de los puertos del mundo emergente todavía continúan operando según información en formato analógico de papel y, si usan informática, esta se basa en tecnologías obsoletas<sup>9</sup>. En América Latina y el Caribe, por ejemplo, la digitalización portuaria presenta una gran variabilidad en cuanto a su nivel de desarrollo y de adopción tecnológica (véase el cuadro IV.B.3.7).

<sup>9</sup> De acuerdo con un estudio de Innovez-One, tan solo 20% de los 4,900 puertos del mundo usan tecnología digital (Chambers, 2021).



### Cuadro IV.B.3.7

#### América Latina y el Caribe: Adopción portuaria de tecnologías avanzadas, al 2021

Puerto	TEU (*) (millones) (2019)	Automa- tizaci3n y sistemas rob3ticos	Internet de las Cosas	Inteligencia artificial	Realidad virtual/ Realidad aumentada	Blockchain	Analítica de datos	Drones	Redes 5G privadas
Balboa (Panamá)	2,90	No	Sí	Sí	Sí	No	EI	No	No
Buenos Aires (Argentina)	1,49	EI	No	No	No	No	No	No	No
Callao (Perú)	2,31	Sí	Sí	EI	No	EI	EI	No	No
Cartagena (Colombia)	2,93	EI	Sí	No	Sí	EI	No	No	No
Col3n (Panamá)	4,38	Sí	Sí	Sí	-	-	-	-	-
Freeport (Bahamas)	1,40	-	-	-	-	-	-	-	-
Guayaquil (Ecuador)	1,94	No	Sí	No	Sí	Sí	No	No	No
Kingston (Jamaica)	1,65	-	-	-	-	Sí	-	Sí	-
Manzanillo (México)	3,07	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	EI	No
San Antornio (Chile)	1,71	Sí	Sí	No	No	EI	No	No	No
San Juan (Puerto Rico)	1,51	-	Sí	-	-	-	-	-	-
Santos (Brasil)	3,90	-	EI	-	-	-	-	-	EI

**Nota:** (\*) TEU (Twenty-Foot Equivalent): volumen de contenedores equivalente a 20 ft. EI: en implementación.

**Fuente:** Elaboraci3n propia, sobre la base de Placek, M. (2021); STC International (2020); STC International (2021); Bnamericas (2021) y Jamaica Customs Agency (2020).

Como se detall3 en el curso de este apartado, los mecanismos mediante los que la transformaci3n digital afecta al comercio transfronterizo incluyen cambios en tres grandes ámbitos. Por un lado, los procesos productivos dom3sticos para generar un aumento de ventajas comparativas; por otro, la eficientizaci3n de las cadenas logísticas y, finalmente, la digitalizaci3n de infraestructuras críticas (lo que incluye, en este caso, la digitalizaci3n de aduanas, las ventanillas de comercio exterior y los sistemas de la comunidad portuaria).

Sin embargo, es importante mencionar que para que estos mecanismos tengan un impacto significativo en el estímulo del comercio transfronterizo, estos deben implementarse de manera armónica y coordinada. La interdependencia entre los diferentes actores de una cadena productiva determina que no es suficiente que uno o algunos de sus actores alcancen un buen desempeño. Es decir, para que el volumen exportable de un sector determinado aumente de forma relevante, la digitalización de sus procesos debe estar acompañada por la transformación digital de la logística y las infraestructuras críticas. Si esto no ocurriese, se estaría ante una situación donde la competitividad de una cadena es tan fuerte como el desempeño de sus actores más débiles.

Por esto, la transformación digital de procesos involucrados en el comercio transfronterizo requiere una correcta orquestación. En este marco es importante mencionar que ciertos avances en América Latina y el Caribe se llevan a cabo de manera no coordinada, con lo que su contribución al crecimiento del comercio transfronterizo es limitada. Un ejemplo claro de esa falta de coordinación es el desarrollo independiente de los PCS y las VUCE, dos soluciones que pueden generar beneficios sustanciales si se implementan de forma coordinada.

## C. Cambios en la estructura del comercio transfronterizo

---

Hasta el momento, este capítulo se ha concentrado en detallar el impacto que las tecnologías tendrían en el desarrollo de ventajas comparativas nacionales y en los flujos de comercio transfronterizo. Sin embargo, es necesario cuestionar hasta qué punto esta hipótesis puede verificarse en las estadísticas de comercio internacional, sobre todo en América Latina y el Caribe. Para esto, el análisis de impacto debe desdoblarse en dos interrogantes:

- Cambios estructurales: si las tecnologías digitales introducen cambios en la función de producción (por ejemplo, la sustitución capital-trabajo) y estimulan las exportaciones de bienes intangibles, cómo se refleja esto en los flujos de comercio transfronterizo de la región. Es decir, esto requiere revisar si puede verificarse un cambio ocasionado por la digitalización en el comercio transfronterizo de la región en las últimas décadas?
- Cambios coyunturales: hasta qué punto la disrupción ocasionada por la pandemia por COVID-19 ha causado una modificación en la estructura del comercio transfronterizo de la región. A la vez, de haberse generado cambios dramáticos en el consumo (por ejemplo, la disminución del turismo) es necesario revisar cómo se reflejan en el nivel y distribución de la estructura de exportación de servicios. Con esto es posible indagar cómo pueden las tecnologías digitales mitigar la disrupción en el comercio transfronterizo pospandemia?

El segundo efecto de la digitalización en el comercio transfronterizo se produce por la desagregación de cadenas productivas y la aparición de países especializados en ciertos eslabones de estas (Baldwin, 2016). En términos generales, la digitalización de la producción puede y debe considerarse como una discontinuidad tecnológica que afecta las cadenas productivas tradicionales. El grado de impacto de esta discontinuidad puede ir desde una comprensión profunda del comportamiento de consumidores (facilitado por el uso de herramientas de *data science* para el análisis de grandes bases de datos), a la sustitución de la fuerza de trabajo en tareas medianamente rutinarias (gracias al uso de aplicaciones de inteligencia artificial).

Por otra parte, ciertas tecnologías (como la impresión tridimensional, los sistemas robóticos y la inteligencia artificial) pueden reconfigurar las reglas de ventaja comparativa. Muchos de los beneficios vinculados con la introducción de tecnologías digitales están asociados con el liderazgo innovador asumido por un grupo reducido de empresas de una industria (o de un país). La reconfiguración de las cadenas productivas

a partir de la transformación digital se refiere a la posibilidad de que ciertos agentes puedan ocupar posiciones nuevas, eliminando a jugadores tradicionales que ocupaban el rol de intermediarios. De manera similar, ciertos participantes de la cadena (o países) pueden apalancar tecnologías digitales para posicionarse como especialistas en algunos eslabones, transformándose en jugadores dominantes con base en economías de escala y el acceso a activos de información.

En este contexto de disrupción, las tecnologías digitales redefinen cuáles productos pueden transarse, de manera transfronteriza (borrando diferencias entre ciertos productos y servicios). Esto acelera la disminución de comercio de bienes en relación con el de servicios. Aunque el comercio global en servicios representa \$5,1 USD trillones (o 29% del comercio en bienes), este crece a una tasa que es 60% más rápida que el comercio de bienes. Independientemente de la contracción ocasionada por la pandemia<sup>10</sup>, el comercio de servicios, que contiene una porción más importante de componentes intangibles, crecerá en importancia de 21% a 25% hacia el 2030 (Baldwin, 2016). Esto es más relevante todavía en aquellos servicios que tienen una relevancia contractual.

Por otro lado, las tecnologías digitales implican un impacto de eficiencia superior en la manufactura en relación con los productos primarios. Esto puede determinar un cambio en la composición de la exportación de bienes, sobre todo en América Latina y el Caribe y, en especial, en los recursos naturales. Una desventaja en el camino hacia la transformación digital implica una reprimarización de las exportaciones regionales.

Con el fin de determinar los cambios ocurridos en la actualidad y ver hasta qué punto estos pueden explicarse por avances de la digitalización, se revisan los flujos de comercio transfronterizo. El examen de las series históricas entre 2000 y 2019 (para aislar el efecto de la pandemia que se analiza posteriormente), a nivel agregado para algunos países de la región demuestran ciertos cambios estructurales en los flujos comerciales (véase el gráfico IV.C.1).

<sup>10</sup> El comercio mundial de servicios también ha sido profundamente afectado por la pandemia, como se demuestra en este apartado. En el primer trimestre de 2020, su volumen disminuyó un 4,3% y la contracción se profundizó en el segundo trimestre.

## IV. Impacto de las nuevas tecnologías en el comercio internacional de América Latina y El Caribe

### Gráfico IV.C.1

Países seleccionados de América Latina: Exportaciones de bienes y servicios, 2000 a 2019  
(Tasa de variación interanual)



**Nota:** La selección de países responde a aquellos con economías más grandes (Brasil, México, Argentina y Colombia, en orden de magnitud de exportaciones) y dos que presentan un estado avanzado en la exportación de servicios (Chile y Costa Rica).

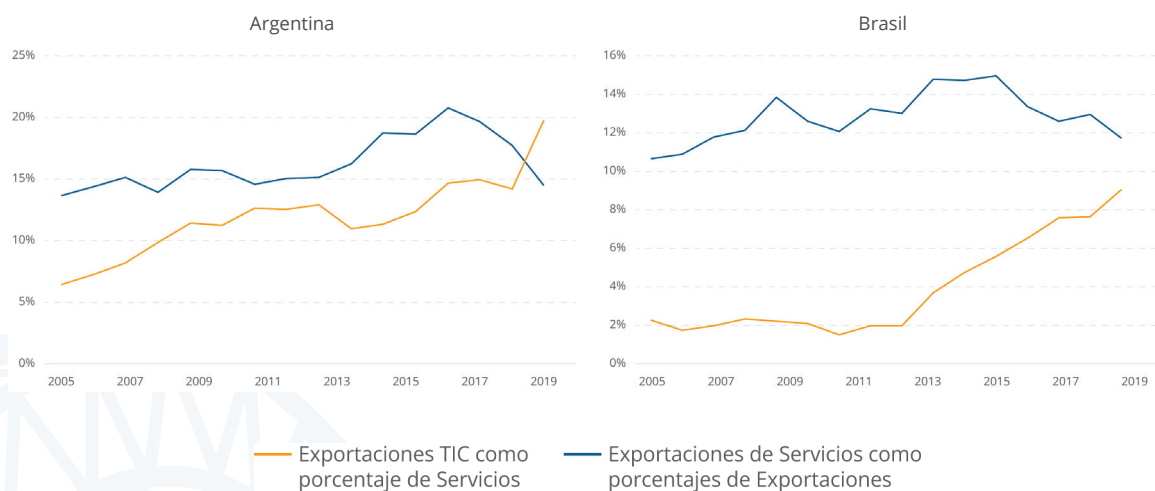
**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional. Anuario Estadístico de Balanza de Pagos 2022.

Más allá de la expansión observada en los seis países entre el 2004 y el 2010 (con la caída del 2008), todos registran una tendencia histórica a la disminución en la tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios, en parte determinada por las condiciones internacionales. En el caso latinoamericano, la caída refleja la concentración exportadora en productos primarios, así como el bajo valor agregado y deficiencias logísticas. Estos dos factores se relacionan de manera directa con la baja transformación digital de la estructura productiva y de las infraestructuras, dos variables que pueden contribuir con el aumento del comercio. Aun al reconocer que se avanza, al menos parcialmente, en la digitalización de procesos productivos y de infraestructuras (véase la introducción), la adopción tecnológica no implica un impacto económico automático y simultáneo, sino que, para materializarse, esta debe acompañarse por otros cambios estructurales en procesos productivos.

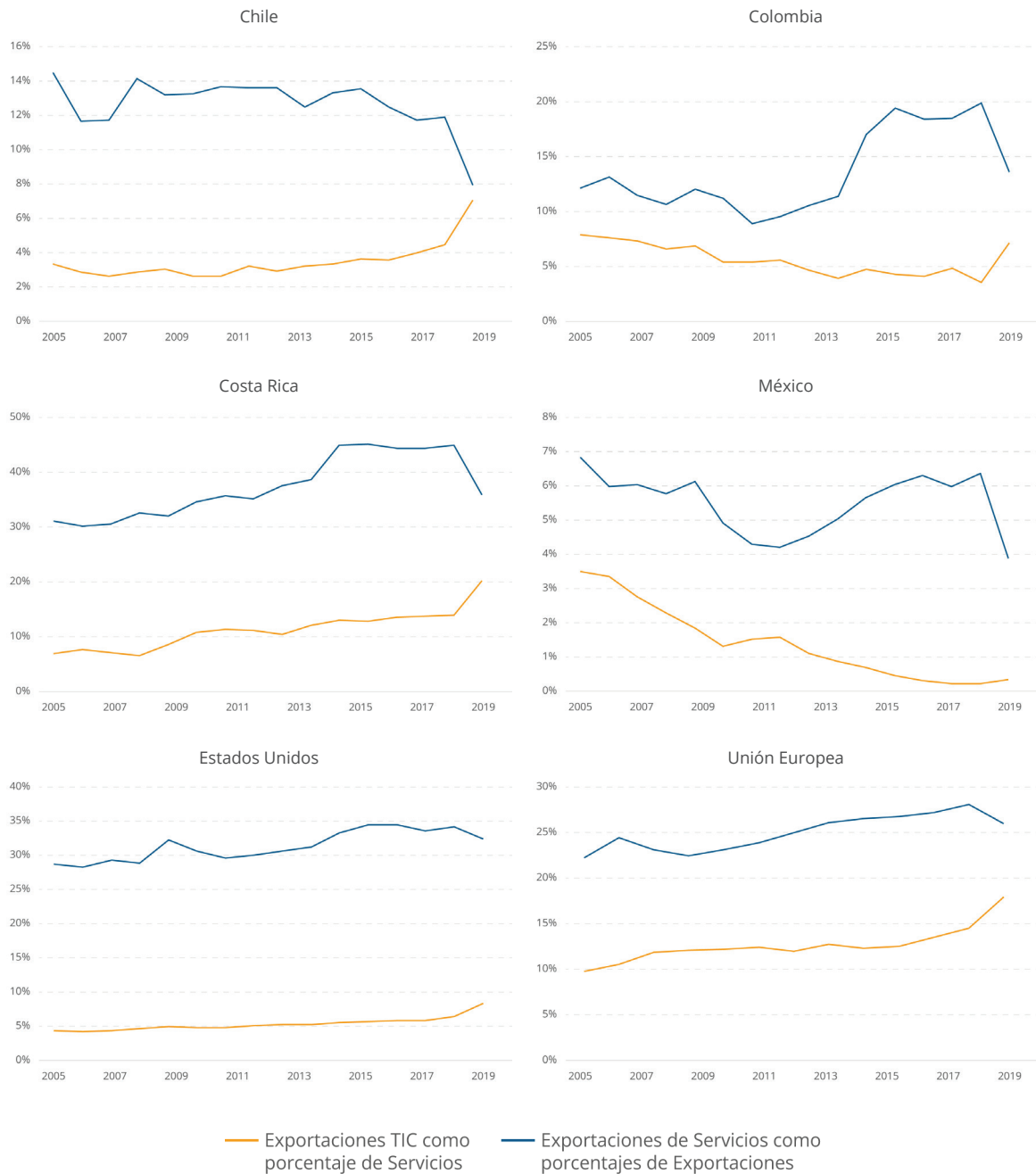
Una segunda dimensión de análisis del impacto potencial en el comercio transfronterizo es el aumento de exportaciones del sector servicios, en especial en lo que se denomina industrias del conocimiento (*software* e integración de sistemas, por ejemplo). El gráfico IV.C.2 presenta las exportaciones de servicios vinculados con tecnologías de información y la comunicación (TIC) como porcentaje de exportaciones de servicios (para indicar su tendencia en términos de importancia en el volumen transado) y las exportaciones de servicios como porcentaje del total de exportaciones para el mismo grupo de países analizado anteriormente.

#### Gráfico IV.C.2

Países seleccionados de América Latina en comparación con los Estados Unidos y la Unión Europea: Exportaciones de servicios y de servicios TIC, 2005 a 2020  
(En porcentajes)



#### IV. Impacto de las nuevas tecnologías en el comercio internacional de América Latina y El Caribe



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de WTO STATS. Para sector TIC se considera el indicador BOP6 - SI. Para exportaciones de servicios el indicador BOP6 -SOX y para exportaciones totales la sumatoria entre BOP6-SOX y SI3\_aGG-TO.

Con la salvedad de los problemas de medición, cuatro países latinoamericanos demuestran un creciente peso de exportaciones de servicios vinculados con las TIC (Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica), mientras que Chile indica una tendencia estable y Colombia y México indican una caída. La conclusión más relevante del gráfico (sin descontar la evidencia contrafáctica de Colombia y México) es que los países que crecen sus exportaciones TIC tienden a aumentar sus exportaciones de servicios.

Es de notar que, en el caso de las economías avanzadas, tanto la exportación de servicios como la exportación de servicios TIC evolucionan en paralelo. Parte de los problemas de las estadísticas de Colombia y México, así como la interpretación de la métrica del peso de las exportaciones de TIC, pueden estar vinculados con los problemas de medición que existen en este sector. Las exportaciones de TIC, como se reportan con base en la nomenclatura de la Cámara de Comercio de Industria y Servicios, incluyen telecomunicaciones, servicios de mensajería y servicios informativos. El problema es que una parte importante del comercio transfronterizo digital no se incluye en la categoría de TIC por falta de datos<sup>11</sup>.

Además, otros componentes del comercio digital no se monetizan y, por lo tanto, no se cuantifican en los flujos comerciales. Un ejemplo de esto es la información que los usuarios de Google proveen al buscador a partir de sus comportamientos de búsqueda de información y compra<sup>12</sup>. El modelo de negocio de buscadores es una plataforma bilateral que vincula individuos que acceden a información con anunciantes que insertan avisos publicitarios. La proposición de valor para el anunciante se basa en la captura de información de usuarios la que, una vez analizada, se usa para que estos puedan enfocar, de manera eficiente, el despliegue de publicidad.

<sup>11</sup> UNCTAD (2015) propone una nomenclatura de servicios facilitados por TIC que incluyen 40 categorías de acuerdo con EBOPS 2010. Desafortunadamente, no todos los países reportan información en cada una de las categorías y algunos de ellos reportan series con datos omitidos. Por ejemplo, en el mejor de los casos, Estados Unidos reporta 24 categorías de las 40 recomendadas. En el peor de los casos, Chile reporta una sola categoría.

<sup>12</sup> La herramienta Google Ads Customer Value categoriza a cada usuario de la plataforma en términos de su volumen de compra de comercio electrónico. Lo mismo es hecho por Amazon y Meta.



De esta manera, la persona usuaria genera información que es *exportada* al buscador quien lleva adelante su análisis de datos en la casa matriz. El valor de esta información no se cuantifica y, por lo tanto, no se incluye en las cuentas de comercio exterior. Sin embargo, este puede estimarse a partir del margen que genera el buscador con la venta de publicidad. Una forma de comprender el valor de este insumo es comparar los datos de voluntad de pago de anunciantes en las plataformas de Google (que concentra 86,7% del mercado mundial en 2021) y Bing (con 6,8% de cuota). De acuerdo con información pública, el precio promedio por clic que Bing factura a un publicitario es 83% el de Google (lo que significa que, para el publicitario, el valor de los datos de usuarios que se generan por la plataforma bilateral es, al menos, 17% más en el caso de Google que en el de Bing) (Efficient Frontier, 2008).

El precio promedio aproximado de un clic en un aviso publicado por Google es 1,5 USD (Shewan, 2021), con que se puede asumir que el valor de la información del usuario para el publicitario es de 0,25 USD. Google controla 96% del mercado de usuarios de Internet en América Latina (el que suma 450 millones de dólares a finales del 2021), lo que significa que el valor de la información *exportada* puede alcanzar 108 millones de dólares (asumiendo que cada usuario hace clic una vez en un anuncio en un año, lo que es un supuesto extremadamente conservador). Esta suma no está incluida en las estadísticas de servicios TIC. El ejemplo demuestra que los flujos de servicios intangibles de la región representan un componente importante del comercio de servicios. Si las series de comercio de servicios TIC pudieran reflejar estos intangibles, su impacto en la exportación de servicios es relevante.

Respecto del impacto de la disrupción ocasionada por la pandemia por COVID-19 en la estructura del comercio transfronterizo de la región, las estadísticas de exportación indican que, entre el 2019 y el 2020, las exportaciones de servicios han caído más que las de bienes. En el ámbito mundial, las exportaciones de servicios, como porcentaje del PIB han caído de 13,6% a 11,5%. La tendencia en América Latina es similar (véase el cuadro IV.C.1).

#### Cuadro IV.C.1

Países seleccionados de América Latina y el Caribe:

Exportaciones de bienes y servicios

(En miles de millones de dólares)

País	Categoría	2018 (USD)	2019 (USD)	2020 (USD)	TACC (*) 2018-19 (%)	TACC (*) 2019-20 (%)
Argentina	Bienes	61,8	65,1	54,9	5,4%	-15,7%
	Servicios	15,1	13,9	9,2	-7,4%	-33,7%
Brasil	Bienes	239,3	225,4	209,9	-5,8%	-6,9%
	Servicios	34,6	33,6	27,9	-2,9%	-17,1%
Chile	Bienes	74,7	68,8	73,5	-8,0%	6,9%
	Servicios	9,9	9,3	6,3	-6,9%	-31,8%
Colombia	Bienes	41,8	39,5	31,0	-5,5%	-21,5%
	Servicios	9,5	9,8	4,9	3,3%	-50,0%
Costa Rica	Bienes	11,3	11,7	12,2	3,2%	3,9%
	Servicios	9,0	9,6	6,8	5,9%	-28,8%
México	Bienes	450,7	460,7	417,7	2,2%	-9,3%
	Servicios	28,6	31,3	16,8	9,6%	-46,4%

(\*) Tasa anual de crecimiento compuesto.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de WTO STATS. Para bienes se considera la categoría "SI3\_AGG - TO" y para servicios la categoría "BOP6 - SOX".

Como se indica en el cuadro IV.C.1, la tasa de cambio de las exportaciones de servicios entre el 2019 y el 2020 es mayor que en el caso de bienes. Asimismo, en tres países (Argentina, Brasil y Chile), la contracción ocasionada por la pandemia extiende y magnifica la tendencia histórica desde el 2018. En parte, esta contracción se debe a la caída del turismo, que implica un peso importante en el sector servicios latinoamericano. En el ámbito mundial, el turismo, como porcentaje de las exportaciones de servicios, disminuyó del 23,4% a 10,4%. Al considerar la información disponible en la base de datos Comtrade de las Naciones Unidas, viajes y turismo representa 37,1% de las exportaciones de servicios de la Argentina y 17,8% del Brasil en 2020. Por esto, es de esperar que la contracción de este sector explique la reducción registrada en el conjunto de las exportaciones de servicios.

#### IV. Impacto de las nuevas tecnologías en el comercio internacional de América Latina y El Caribe

Aun así, al considerar los flujos no monetizados en las estadísticas de comercio exterior, se puede generar una perspectiva menos seria en lo referente al impacto de la pandemia. El caso paradigmático es el de comercio electrónico. El volumen transado por este tipo de intercambio en 2021 en el Brasil, la Argentina, Chile, Colombia y México alcanzó los 249,6 mil millones de dólares, con una tasa de crecimiento del 29% (Americas Market Intelligence, 2021). De acuerdo con la CEPAL, la participación de compradores transfronterizos estaría alcanzando 21%, con que en los 5 países mencionados esto representa 52,4 mil millones de dólares.

## D. Políticas públicas para promover el uso de tecnologías digitales en el comercio transfronterizo latinoamericano y caribeño

---

Como es de esperar, los beneficios de la transformación digital presentados en la sección 3 no se realizan de manera automática. El impacto de la digitalización en el comercio transfronterizo latinoamericano está condicionado por una serie de factores endógenos y de política pública. En lo que se refiere al segundo aspecto, se definieron recomendaciones alrededor de cinco ejes de intervención:

- **Acelerar el desarrollo de los factores facilitadores del comercio transfronterizo.** El rezago en la digitalización de infraestructuras y servicios logísticos, así como en procesos de control del comercio internacional (por ejemplo, aduanas, controles sanitarios y fitosanitarios), es una de las barreras más importantes que enfrentan los países de la región para lograr una transformación digital integral de la cadena de suministro. En efecto, tales facilitadores son clave para que el flujo de información, insumos y productos se haga de manera eficiente, a lo largo de una cadena. Es común que, frente a la brecha de infraestructura logística existente en la región, los gobiernos tiendan a priorizar inversiones físicas frente a las tecnológicas, al tiempo que la mayoría de los planes de transporte no incluyen componentes de adopción de tecnología para mejorar la gestión de los activos y del sistema de transporte.

Por otra parte, en relación con los servicios logísticos, la región presenta una doble realidad, la que incluye un grupo reducido de empresas multinacionales que han adoptado tecnologías para mejorar la trazabilidad y calidad de los productos en tránsito y una mayoría de micro y pequeñas compañías (sobre todo en el sector de transporte terrestre) con baja o nula adopción de tecnología. Es fundamental que los gobiernos implementen políticas orientadas a la digitalización de las mipymes de transporte terrestre.

Además, los gobiernos de la región deben desplegar un esfuerzo claro en la modernización tecnológica de agencias aduaneras. Aunque se evidencia un progreso en el área de despliegue de VUCE y de instalación de tecnologías para el control no intrusivo de carga, todavía quedan retos en el área de procesamiento automatizado de información, con el fin de reducir los tiempos y costos en el control de mercancías. Unido a esto, es necesario avanzar en la simplificación de todos los trámites y procesos del sector público que se relacionan con el funcionamiento de las cadenas de suministro.

- **Construir un marco integrado de políticas públicas:** la interdependencia de actores y procesos facilitadores del comercio transfronterizo requiere que, para lograr los máximos beneficios de la digitalización, la transformación digital debe hacerse de manera sistémica, lo que incluye a todos los actores y procesos involucrados. Aunque algunos gobiernos de la región ya cuentan con estrategias de transformación digital de ciertas cadenas productivas (por ejemplo, de industria 4.0), estas no cuentan con iniciativas para la transformación digital del comercio transfronterizo. Por esto, es fundamental generar marcos de política integradores e instancias de coordinación interministerial, con el fin de contar con los instrumentos necesarios para fomentar la adopción de tecnologías digitales en todos los nodos y procesos que afectan al comercio transfronterizo.

Estos marcos de política para el fomento del comercio transfronterizo son más eficaces en la medida de que estén formulados como política de Estado. Los ciclos político-electorales y la volatilidad que caracteriza a la región ejercen un impacto negativo en el ritmo de inversión tecnológica. Esta última requiere un horizonte de más largo plazo para realizar los beneficios esperados. El apoyo de las más altas instancias de los sectores públicos y privados puede generar certidumbre sobre la existencia de un acuerdo en el ámbito nacional para fomentar la transformación digital.

Una vez formulados tales marcos integrales de transformación digital, es importante establecer un esquema institucional que promueva la colaboración de las diferentes áreas de gobierno que actúan a lo largo de la cadena de suministro (por ejemplo, transporte, aduana, innovación e industria), con el fin de facilitar la coordinación de políticas públicas específicas para cada sector. La coordinación en el ámbito nacional debe complementarse con vínculos entre los niveles federales y los gobiernos estatales y municipales. Para evidenciar la importancia de esta colaboración, esta debe liderarse por los niveles más altos del Poder Ejecutivo (por ejemplo, el gabinete de ministros o el ministro responsable de asuntos económicos).

Finalmente, el desarrollo e implementación de políticas públicas orientadas a la transformación digital de las cadenas productivas que impactan el comercio transfronterizo debe basarse en la disponibilidad de información actualizada sobre los niveles actuales y futuros de digitalización de nodos, procesos y facilitadores de estas cadenas. Esto permite el despliegue de iniciativas enfocadas en las áreas más rezagadas e introduce mecanismos de priorización. Esto puede estar asociado con la creación de un observatorio que

monitoree la transformación digital de las cadenas involucradas y la creación de una batería de indicadores para identificar avances y cuellos de botella. Este observatorio debe basarse en un sistema estandarizado de métricas de desempeño y alimentado de insumos provistos por empresas, academia y gobierno.

- **Creación de espacios económicos regionales armonizados** sin barreras transfronterizas para el intercambio de servicios y productos por medios digitales, con el consiguiente impacto en la diversificación de la matriz productiva. Uno de los efectos de la construcción de espacios económicos regionales con cierto grado de armonización es el apalancamiento de un marco integrador para desarrollar una economía digital de relevancia mundial, con impacto en el comercio de servicios. Existen diversos segmentos de la economía digital en donde los niveles de concentración son tan elevados y los efectos de red tan relevantes que es difícil la competencia con las plataformas globales. La creación de espacios económicos regionales consiste en potenciar la posición actual de la demanda interna de productos digitales en América Latina, lo que genera sinergias y apunta a crecer en el ámbito mundial.

Reconociendo que iniciativas en MERCOSUR y la Alianza del Pacífico apuntan a eliminar barreras a la integración regional, esta estrategia plantea, en esencia, identificar las áreas de oportunidad en sectores de la economía digital, examinar la situación actual de los países de la región como punto de partida y determinar áreas específicas de focalización. En síntesis, se plantea la necesidad de implementar tres estadios con el reconocimiento de que estos no deben implementarse necesariamente en secuencia: (i) mercados desagregados con un mínimo intercambio entre países; (ii) capitalizar en la demanda interna mediante la eliminación de barreras al intercambio comercial; (iii) apalancar capacidades integradas para asumir una preeminente y adentrarse en el mercado mundial.

Asimismo, un espacio económico sin barreras en términos de compartición de tecnologías digitales puede, además de incentivar la inversión y el desarrollo de servicios, aplicaciones e innovaciones, promover el intercambio comercial entre los países de la región. En particular, la reducción de barreras al intercambio de bienes y servicios, mediante la armonización regulatoria, los acuerdos para el pago transfronterizo y la promoción de la confianza en el uso de comercio electrónico puede ser un instrumento para encontrar nuevas fuentes de crecimiento. Otros componentes por

considerar para la promoción del comercio transfronterizo incluyen la interoperabilidad de firma electrónica y el reconocimiento mutuo de los certificados electrónicos (como ser la autorización de transacciones comerciales sobre la base del intercambio electrónico de datos y documentos).

- **Incentivar el uso y aprovechamiento de las tecnologías digitales al interior de cada país, con el fin de** crear la confianza necesaria para que las empresas y las personas participen, de forma activa, de la economía digital. Con esto se pueden alcanzar mayores economías de escala, por el lado de la demanda, una mejor coordinación de recursos y menores costos de transacción. La formulación de políticas públicas orientadas al estímulo de la adopción tecnológica debe enfocarse en el desarrollo de estándares y normas, la implementación de programas de subsidios orientados a la adquisición e instalación de tecnologías digitales, así como la modernización tecnológica de agencias aduaneras y el marco normativo para regular la tecnología facilitada por *blockchain*. Esto debe complementarse con el mejoramiento de servicios y productos digitales, mediante una infraestructura digital más robusta. Para esto, se debe incentivar la inversión, en particular, en las tecnologías más avanzadas, así como eliminar las barreras transfronterizas para abaratar y facilitar las comunicaciones internas.

- **El despliegue de una infraestructura digital de última generación debe complementarse con la adopción de un marco que garantice la ciberseguridad.** En paralelo con el desarrollo de la ciberseguridad, un ecosistema digital pujante requiere la protección de datos y el resguardo de la privacidad. El objetivo de la regulación de la privacidad y protección de datos personales es el de garantizar a las personas ciudadanas, a las personas funcionarias, las empresas y gobiernos una gestión correcta de estos derechos, lo que permite un equilibrio entre privacidad, recolección, seguridad, tratamiento y gestión de datos. Esto requiere fortalecer la integración regional de los sistemas o centros nacionales de respuesta a incidentes cibernéticos o de seguridad digital.

En concreto, se recomienda el desarrollo de un protocolo de intercambio de información entre los equipos de respuesta a incidentes cibernéticos de los países de la región. Un protocolo de estas características debe establecer las directrices para que los equipos de respuesta a incidentes cibernéticos de cada país puedan compartir información, de manera homogénea y estandarizada, con el objetivo de prevenir incidentes, generar alertas tempranas y minimizar los tiempos de respuesta que impactan a las plataformas tecnológicas y los sistemas de los países miembros.

Una vez definido el protocolo de intercambio de información, como segunda etapa se recomienda avanzar en el fortalecimiento e integración regional/nacional de los sistemas de respuesta de cada país. Además, para promover la seguridad en el ámbito de comercio electrónico es importante acordar regionalmente en instrumentos como los sellos de confianza y mecanismos de autorregulación de plataformas digitales.

Un aspecto clave para remover las barreras transfronterizas para el desarrollo de la economía digital es a través de la facilitación en el intercambio de contenidos. Esto requiere eliminar los obstáculos para la libre circulación de datos no personales. Para facilitar su flujo, se requiere que las empresas que recolecten datos no personales estén sujetas a un mismo conjunto de políticas aplicables en torno al tratamiento, procesamiento y almacenamiento de estos. Por otra parte, la población latinoamericana debe acceder a contenidos de cualquier plataforma sin enfrentarse a la barrera del geobloqueo. En paralelo, los países de la región deben avanzar en la cooperación entre los centros de desarrollo tecnológico de cada país, creando una plataforma de diálogo desde la que puedan producirse sinergias y facilitar el aprovechamiento de oportunidades en el marco regional.

Más allá de la oportunidad en industrias digitales, las plataformas bilaterales de comercio electrónico representan un espacio donde la Argentina, el Brasil, Colombia y México ya presentan un desarrollo importante. Con el fin de continuar profundizando la digitalización comercial que promueve mayor actividad económica formal, es necesario avanzar en la eliminación de numerosas barreras económicas y regulatorias, como ser la débil protección al consumidor, la baja utilización de firma electrónica, bajos niveles de protección de datos personales, adopción limitada de tarjetas de crédito y deficiencias en infraestructura logística.

En definitiva, queda un gran margen de crecimiento para el comercio electrónico regional y en particular, de las operaciones transfronterizas. Para estimular el desarrollo de este sector, se recomienda: (i) avanzar en el proceso de armonización de normativas vinculadas con privacidad y protección al consumidor, (ii) garantizar mayores protecciones a las personas consumidoras (incorporando medidas de autenticación) y promocionar la compartición de información entre plataformas y (iii) promover medidas que simplifiquen los trámites y burocracias asociadas con operaciones transfronterizas.



En términos de transformación digital del sector productivo es necesario que los países de América Latina y el Caribe refuercen su apoyo a industrias manufactureras para aumentar sus ventajas comparativas en ciertas industrias clave para la exportación (textil, procesamiento de alimentos y automotriz). Para esto, se recomienda avanzar en la coordinación de políticas que aceleren el desarrollo de la Internet de las Cosas, el *big data* y la inteligencia artificial. Lo anterior al abordar aspectos como (i) impulso a estrategias de innovación que nucleen a las principales universidades, empresas y líderes tecnológicos de la región para identificar las necesidades del sector productivo y promover el desarrollo de soluciones de la Internet de las Cosas y (ii) incentivo a la adopción y el uso de soluciones con base en tecnologías digitales avanzadas en las compañías, por ejemplo, a través de programas de financiación pública e incentivos fiscales a la innovación en el rubro. Para apoyar el trabajo en estos ejes de intervención es fundamental acelerar la formación local de capital humano y la recapitación de la fuerza de trabajo.

Más allá del sector TIC, se requiere de medidas coordinadas en el ámbito regional para apoyar a las pymes de diversos sectores en sus procesos de adopción e internalización de las tecnologías digitales. A nivel público, cada país debe crear una red de centros para apoyar a las pymes en su transformación digital (capacitación y *software*, entre otros). El apoyo a las pymes debe contemplar la creación de una plataforma regional, a través de la que las empresas de los diversos países latinoamericanos puedan contactarse entre sí, intercambiando aprendizajes, estrategias de digitalización, desarrollos de *software*, coordinando medidas conjuntas de apoyo.

El último componente de la hoja de ruta para generar un aumento del comercio transfronterizo se refiere a la digitalización portuaria. Como se mencionó en la sección tres, el despliegue de VUCE está avanzando, aunque dentro de un contexto heterogéneo en términos del número de entidades interconectadas, así como de su interoperabilidad regional. Además, los PCS en América Latina están en un estado de desarrollo embrionario. Aun al considerar la complementariedad funcional entre la VUCE y el PCS, en muchos casos ambas plataformas se implementan de manera separada, lo que crea problemas que se relacionan con su interoperabilidad limitada. Aunque la tendencia en la región es tratar de migrar gradualmente a la integración de ambas plataformas, esto enfrenta numerosas barreras institucionales y tecnológicas.

Finalmente, la digitalización de operaciones portuarias presenta una gran variabilidad en cuanto a su nivel de desarrollo y de adopción tecnológica. La adopción de sistemas de Internet de las Cosas es quizás la más avanzada, seguida de la automatización y sistemas robóticos. En el caso de inteligencia artificial y analítica de datos, el rezago es importante. Al considerar este estado de situación, la necesidad de avanzar en este terreno es fundamental. Para esto, se recomienda: (i) los acuerdos de comercio regional deben trabajar en la coordinación de estrategias de digitalización portuaria no solo en términos de interoperabilidad de las VUCE, sino también en el establecimiento de hojas de ruta comunes y selección de tecnologías homogéneas; (ii) apalancar los avances de aquellos puertos más avanzados en el proceso de digitalización en el derrame posible para los más rezagados en términos de experiencia, selección tecnológica y desarrollo de recursos humanos y (iii) promover la vinculación de puertos de la región con algunos ubicados en la posición de liderazgo internacional.

## E. Posibles escenarios futuros de adopción e impacto de tecnologías digitales

---

La sección dos de este capítulo analizó el impacto potencial de la transformación digital e infraestructura en los procesos productivos. La sección tres examinó los mecanismos por medio de los que las tecnologías digitales contribuyen con el desarrollo del comercio transfronterizo, tanto en términos de cambios en las reglas de ventaja comparativa como en la eficiencia de cadenas logísticas y el desempeño de la infraestructura portuaria. La cuarta sección analizó cómo las tecnologías digitales están cambiando la estructura del comercio transfronterizo y discutió brevemente el impacto ocasionado por la pandemia por COVID-19 en los flujos comerciales latinoamericanos.

A partir de esto, la quinta sección articuló una serie de intervenciones de política pública necesarias a ser puestas en práctica en la región, con el fin de promover el uso de tecnologías digitales para contribuir con el desarrollo del comercio transfronterizo. Estas conclusiones permiten bosquejar posibles escenarios de desarrollo del comercio transfronterizo de América Latina y el Caribe, a partir de la situación actual. Para esto, se definieron dos escenarios: un escenario de base que representa una extensión de la situación actual y un escenario de transformación digital, dependiente de la implementación de las recomendaciones articuladas arriba y su hoja de ruta correspondiente.

El escenario de base para la pospandemia es una extensión de la recuperación del 2021, determinada por factores exógenos como el alza de precios de las materias primas (desde productos agropecuarios hasta hidrocarburos), a partir de las fuentes tradicionales de ventajas comparativas y un aceleramiento de su demanda externa de mercados tradicionales como China y los Estados Unidos<sup>13</sup>. La recuperación anticipada para el 2022 y años futuros se basa principalmente en un aumento en el comercio de bienes. De todas maneras, reconociendo la tendencia histórica condicionada por una estructura productiva y exportadora basada en productos primarios, con una baja proporción de valor agregado y una infraestructura y logística deficiente, el escenario de base también contempla una recuperación del sector de viajes y turismo, aunque es difícil de pronosticar cómo evolucionará este a partir de las restricciones actuales.

---

13 Este escenario retoma la proyección articulada en CEPAL (2021).

El escenario de transformación digital presenta un crecimiento del volumen exportado a partir del mejoramiento de la capacidad y ventajas comparativas de cadenas tradicionales, apalancadas por una mayor eficiencia de la logística y de la infraestructura exportadora, pero en especial un énfasis en el desarrollo de la economía digital como fuente de crecimiento de las exportaciones. En primer lugar, independientemente de las tendencias exógenas, el crecimiento de las exportaciones está vinculado con un mejoramiento de ventajas comparativas, lo que permite a la región capturar una mayor cuota de la demanda externa de materias primas, así como aumentar la proporción de su valor agregado.

No obstante, de manera importante, el avance de la digitalización de la economía permite avanzar en la diversificación hacia nuevos servicios con mayor contenido de conocimiento y así neutralizar el impacto negativo de la pandemia por COVID-19 en el sector del turismo. Esta proyección implica un aceleramiento de la exportación de software, integración de sistemas, analítica de datos y todo servicio asociado con la economía digital. Como es de esperar, este escenario depende de la implementación de las recomendaciones de política pública mencionadas con anterioridad.

La hoja de ruta orientada al crecimiento de las exportaciones de la región debe estar estructurada alrededor de cuatro ejes directrices clave: (i) desarrollo de industrias digitales; (ii) crecimiento de plataformas de comercio electrónico; (iii) aceleramiento de la transformación digital del sector productivo para maximizar los efectos derrame; (iv) avanzar en el desarrollo de capital humano necesario para apoyar no solo la transformación digital, sino también la innovación para generar nuevas iniciativas digitales.

Ciertos países de la región ya ocupan una posición de liderazgo regional en el desarrollo de industrias de TI, aplicaciones de *software*, contenidos digitales y servicios: la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Panamá. Es fundamental apalancar estas posiciones para acelerar el crecimiento orientado a una estrategia de internacionalización. Este esfuerzo requiere el apoyo a la expansión internacional, la creación de espacios regionales de coordinación de recursos y la resolución de brechas al desarrollo de recursos humanos.

La capacidad de América Latina y el Caribe para capitalizar en la demanda mundial de productos y servicios digitales depende de un mercado regional agregado, debido a que la existencia de una demanda significativa entre los países crea la plataforma necesaria para expandirse internacionalmente. Los países de la región deben migrar de una posición nacional a una aproximación integrada, contemplando al conjunto de naciones como un bloque de 660 millones de habitantes.

En materia de especialización productiva, los sistemas nacionales de innovación deben apoyar la profundización y el desarrollo de productos y servicios tecnológicos en donde cada país presenta ventajas comparativas o competitivas. Un modelo regional integrado reconoce el mérito de consolidar mercados y recursos para alcanzar un nivel de escalabilidad capaz de proyectar a la región en una dimensión internacional. El modelo regional integrado genera un mercado único, factores de producción consolidados y firmas integradas verticalmente compitiendo por un solo mercado.

Como es de esperar, este modelo integrado presenta importantes dificultades de implementación, en la medida de que debe encarar barreras institucionales, regulatorias y fronteras nacionales que se interponen a la integración multipaís. La experiencia de implementación de comunidades económicas multinacionales exitosas (como la Unión Europea o ASEAN) revela que el camino hacia la integración económica no es sencillo ni procede de manera automática (Jung, 2021). Sin embargo, este representa un componente esencial para avanzar en la digitalización del comercio transfronterizo, como elemento clave en la recuperación y desarrollo económico de América Latina y el Caribe.

## Bibliografía

- // **Americas Market Intelligence (2021)**, *Latin America e-commerce market projections 2021-2024*, [en línea] <https://americasmi.com/insights/latin-america-e-commerce-market-projections-2024/>.
- // **Bachetta, M. (2019)**, *The future of world trade: how digital technologies are transforming global commerce*, WTO, Ginebra.
- // **Baldwin, R. (2016)**, *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- // **Basu, S., J. Fernald y M. Kimball (2004)**, "Are technology improvements contractionary?" *Federal Reserve Bank of Chicago Working Paper*, N° 2004-20.
- // **Batrick, R. (2018)**, *Blockchain port community system to enhance efficiency at Mexican port*, Business Blockchain HQ.
- // **BNAmericas (2021)**, "How South America main port operator advances through technology".
- // **Brynjolfsson, E. y L. Hitt (1999)**, "Information Technology, workplace organization and the demand for skilled labor: firm-level evidence", *NBER Working Paper*, N° 7136.
- // **CEPAL (2019)**, *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe, 2019 (LC/PUB.2019/20-P)*, Santiago.
- \_\_\_\_\_(2020), "Transformación digital en la logística de América Latina y el Caribe", *Boletín Facilitación, Comercio y Logística en América Latina y el Caribe*, N° 381, Santiago.
- // **Chambers, S. (2021)**, "80% of ports missing out on the benefits of digitalization, creating last mile risks", *Splash 247.com*.
- // **Clarke G. R. y S. J. Wallsten (2006)**, "Has the Internet increased trade? Developed and developing country evidence", *Economic Inquiry*, vol. 4, N° 3, 465-484.
- // **Coase, R. (1937)**, "The nature of the firm", *Económica, New Series*, vol. 4, N° 16, 386-405.
- // **Codruta Bizoi, A. y C. Sipos (2014)**, "Logistics performance and economic development-A comparison within the European Union", En *Research Direct*.
- // **Correa, S. (2021)**, *El sistema de comunidad logístico portuario de Panamá*, Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, [en línea] <https://docplayer.es/96324172-El-sistema-de-comunidad-logistico-portuario-de-panama-samuel-diaz-correa-director-nacional-de-innovacion.html>.
- // **Cummins, J. (2005)**, "A new approach to the valuation of intangible capital", En Corrado, C., J. Haltiwanger y D. Sichel, "Measuring capital in the New Economy", National Bureau of Economic Research, *Studies in Income and Wealth*, vol. 65, Chicago, University of Chicago Press.
- // **Davidson, N. (2018)**, *Automated Intelligence & AI*, En Container terminal Automation Conference, [en línea] <https://www.icontainers.com/us/2018/10/09/the-future-of-automation-at-terminals-and-ports/>.
- // **Efficient Frontier (2008)**, *Search engine performance report Q2 2008*.
- // **Ericsson (2020)**, *Connected Ports: a guide to making ports smarter with private cellular technology*, Stockholm.
- // **Fondo Monetario Internacional, Anuario Estadístico de Balanza de Pagos 2022**. Washington D.C., FMI.
- // **Freund, C. y D. Weinhold (2002)**, "The Internet and international trade in services", *American Economic Review*, vol. 92, N° 2, 236-240.
- \_\_\_\_\_(2004), "The effect of the Internet on international trade", *Journal of International Economics*, vol. 62, 171-189.
- // **Fundación Dom Cabral (s. f.)**, *Relatório de Pesquisa FDC: Custos logísticos no Brasil 2017* [en línea] <https://www.fdc.org.br/conhecimento/publicacoes/relatorio-de-pesquisa-33324>.
- // **Gordon, R. J. (1967)**, "Problems in the measurement of real investment in the U.S. private economy", National Bureau of Economic Research.
- // **Gutiérrez, R., M. Silva, da y A. Pardo (2020)**, *Cross-border payments with Blockchain*, Washington D.C., InterAmerican Development Bank.
- // **Jamaica Customs Agency (2020)**, *Jamaica customs inches closer to full digitization with new electronic processes*, Kingston.
- // **Jorgenson, D., M. Ho y K. Stiroh (2008)**, "A retrospective look at the U.S. productivity growth resurgence", *Harvard University Department of Economics Working Paper*.
- // **Jung, J. (2021)**, *Mesoamérica digital 2025: Propuesta para la agenda digital*, CEPAL Serie Desarrollo Productivo N° 227, Santiago, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- // **Katz, R. y S. Cabello (2016)**, *El valor de la transformación digital a través de la expansión móvil en América Latina*, Nueva York, Telecom Advisory Services.
- // **Lucenti, K. (2019)**, "What global ports did to become more efficient", *Beyond Borders*.
- // **McKinsey Global Institute (2019)**, *Globalization in transition: The future of trade and value chains*.
- // **Meltzer, J. (2020)**, *Data and the transformation of international trade*, Washington D.C., Brookings.
- // **Mendes Constante, J. (2021)**, *Diagnóstico inicial de viabilidad para la creación de un sistema de comunidad portuaria en el Ecuador*. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- // **Monge Naranjo, A. y Q. Sun (2020)**, "Will Tech improvements for trading services switch the US into a net exporter?" *Regional Economist, Federal Reserve Bank of St. Louis* [en línea] <https://www.stlouisfed.org/publications/regional-economist/fourth-quarter-2020/tech>.
- // **Moros-Daza, A., Maya-Mier, R., Garcia-Llinas, G. and Voß, S. (2021)**, *Port Community System design for emerging economies: Case study Barranquilla, Colombia*. Proceedings of the International Conference on Industrial Engineering and Operations Management Sao Paulo, 5 a 8 de Abril de 2021.
- // **OCDE (2020)**, *The impact of digitalization on trade*, Paris, OECD.

## IV. Impacto de las nuevas tecnologías en el comercio internacional de América Latina y El Caribe

// **Organización Mundial del Comercio (2019)**, *World Trade Report 2018: The future of world trade: How digital technologies are transforming global commerce*, Ginebra, OMC.

// **Placek, M. (2021)**, "Latin America: largest container ports 2019, by volume of cargo handled", Netherlands Enterprise Agency.

// **Porter, M. (1985)**, *Competitive Advantage*, Nueva York, The Free Press.

// **Porthink (2019)**, *Puerto de Cartagena inicia su conversión a puerto 4.0* [en línea] <https://porthink.com/puerto-de-cartagena-inicia-su-conversion-a-puerto-4-0>

// **Sánchez, R., G. Cipoletta y D. Perrotti (2014)**, "Desarrollo económico y desempeño logístico: un enfoque probabilístico", *Revista de Economía Mundial*, N° 38, 27-48.

// **Schmit, J. y otros (2015)**, "Using Battery-electric AGV in Container Terminals-Assessing the Potential and Optimizing the Economic Viability", *Research in Transportation Business and Management*, vol. 17, N° 2, DOI:10.1016/j.rtbm.2015.09.002.

// **Shewan, D. (2021)**, "How much does Google Ads cost?", *Wordstream*.

// **STC International (2020)**, *Study digitalization in ports in the Latin American región*, Netherlands Enterprise Agency.  
— (2021), *Study supplement-Digitalization in ports (Ecuador)*, Netherlands Enterprise Agency.

// **Tang, L. (2006)**, "Communication costs and trade of differentiated goods", *Review of International Economics*, vol. 14, N° 1, 54-68.

// **Telecom Advisory Services (2021)**, *Diagnóstico de la transformación digital de las cadenas productivas en Ecuador*, Caracas, CAF Banco de Desarrollo de América Latina.

// **Tyler, M. y Ch. Jonscher (1983)**, *The impact of telecommunications on the performance of a sample of business enterprises in Kenya*, Ginebra, International Telecommunication Union.

// **UNCTAD (2015)**, *International trade in ICT services and ICT-enabled services: proposed indicators from the Partnership on Measuring ICT for Development*, Ginebra.

// **Universidad de Groningen (2016)**, *World Input-output database (WIOD)* [en línea] <https://www.rug.nl/ggdc/valuechain/wiod/>.

// **Vemuri, V. y S. Siddiqi (2009)**, "Impact of commercialization of the Internet on international trade: a panel study using the extended gravity model", *International Trade Journal*, vol. 23, N° 4, 458-484.

// **Vernon, R. (1966)**, "International investment and international trade in the product cycle", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 80, N° 2, 190-207.

// **Wilson, G. (2021)**, *McKinsey: Eight industry 4.0 value drivers*, [en línea] <https://manufacturingglobal.com/top10/mckinsey-eight-industry-40-value-drivers>

# V. La China un espacio para la diversificación de los países de América del Sur:

## El caso de Chile y el Perú

---

Dorotea López<sup>1</sup>  
Andrés Bórquez<sup>2</sup>

---

1 Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

2 Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.



## Introducción

---

En América Latina y el Caribe la persistencia de varios ejes de integración regional con modelos económicos distintos evidencia que existe una importante heterogeneidad entre los países. Sin embargo, las diferencias entre Chile y el Perú no son tan relevantes en su aproximación de política comercial, al tiempo que comparten el desafío común de complejizar y diversificar sus canastas de exportación en su camino al desarrollo.

La China, después de su ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC), ha mantenido una importante presencia en materia comercial, en particular en América Latina y el Caribe. En esta región ha suscrito tratados de libre comercio (TLC) con tres países: Chile (2005), el Perú (2010) y Costa Rica (2011). Además, se han aprobado otros acuerdos, como protocolos sanitarios o de cooperación agrícola y ambiental, que han abierto las puertas del mercado chino a una diversidad relevante de productos de origen vegetal y animal o de productos nativos, para lograr nichos de mercado más pequeños y especializados (Monge González y Rivera Valerio, 2020). Este capítulo se centra en Chile y el Perú y deja de lado el caso de Costa Rica, debido a que este presenta particularidades distintas, entre ellas, su ubicación geográfica y cercanía con los Estados Unidos. Asimismo, los productos no tradicionales y en especial los manufacturados han registrado en este país un dinamismo creciente en los últimos años (López y Muñoz, 2012).

Tras más de una década de funcionamiento de los TLC de la China con Chile y el Perú, los resultados muestran un aumento sustantivo del comercio, posicionando a la nación asiática como el principal socio comercial de ambos países sudamericanos (Bórquez, López y Muñoz, 2021). Según los datos de cada Estado, estos envían más del 30% de sus exportaciones a la China, una tendencia que surgió en los últimos diez años (SUBREI, INEI, 2021). El valor del comercio bilateral con la China se multiplicó en más de 20 veces entre el 2000 y 2020 (Comtrade, 2021), lo que refleja un aumento acelerado de los niveles de dependencia comercial de estos países hacia la China. Al revisar con mayor detalle los datos es posible identificar dos desequilibrios en este intercambio comercial.

El primer desequilibrio consiste en que las canastas de exportaciones a la China se encuentran muy concentradas en productos primarios (principalmente mineros, agropecuarios o manufacturas, en su mayoría de baja intensidad tecnológica) los que están, en general, expuestos a variaciones importantes en volúmenes y precios internacionales (López y Villar, 2021). En el caso de las exportaciones chinas hacia estos países, la canasta es más diversificada (Chai y Yue, 2019). El segundo desequilibrio es con respecto al número y tamaño de las empresas que tienen acceso al mercado chino, a pesar de la reducción arancelaria alcanzadas con los TLC. Pocas compañías han logrado ingresar al mercado chino y, en particular, es muy baja la participación de las pymes, lo que lleva a considerar en este estudio la posibilidad de ampliar su participación en el mercado asiático.

La evidencia de que la canasta de exportación de un país anclada en un solo producto (en especial materias primas y con poca penetración de sus empresas) tiene limitaciones al desarrollo es irrefutable (OMC, 2008). Los desafíos de agregar valor y diversificar, así como de pertenecer a cadenas globales de valor, se unen a otros elementos relevantes, como aquellos más institucionales: mejorar la participación a través de las agencias de promoción con mayor inclusión de sus regiones y departamentos en la inserción.

Frente a estos desafíos, Chile y el Perú con la pandemia por COVID-19 se vieron obligados al cierre parcial o completo de las actividades económicas para detener los contagios, lo que afecta al comercio internacional. Por otro lado, se ha planteado que puede haber algunas oportunidades, como nuevas decisiones de deslocalización, por el costo de las disrupciones en los suministros y el desacoplamiento de las economías china y norteamericana, pero no son evidentes (CEPAL, 2020).

Aunado a lo anterior, el contexto internacional ha sido complejo debido a las tensiones comerciales y el ataque al sistema multilateral de comercio iniciado por los Estados Unidos, lo que ha elevado a niveles históricos la incertidumbre respecto de las políticas comerciales. Otro factor, como la firma de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP por su sigla en inglés), que promueve la integración entre regiones, puede ser más una desventaja mientras América Latina y el Caribe siga sin lograrlo. Asimismo, con el nuevo TLCAN (T-MEC) preocupan las consecuencias que pueda tener en la relación de la China y los Estados Unidos, si se replica la cláusula que prohíbe que los países suscriban acuerdos con Estados que no tengan una economía de libre mercado (Agosín y Ffrench-Davis, 1993; López y

Muñoz, 2007). Insertos en una región que vive un período de incertidumbre en lo político, lo económico y lo social, para Chile y el Perú el futuro significará sostener relaciones estables e independientes con las potencias, que son sus principales socios comerciales.

Chile y el Perú han dado prioridad desde los años noventa a una estrategia que se enfoca en el mercado y sus exportaciones. Sin embargo, esta política ha recibido cuestionamientos, una de las críticas que aparece de forma frecuente y que se refleja en las evaluaciones disponibles es que se realizó una búsqueda casi exclusiva por incrementar el comercio de bienes (CEPAL, 2021). Asimismo, estos países no han contado con una política de largo plazo de desarrollo o planificación en su camino a modificar su matriz exportadora con su estrategia de inserción.

Este capítulo pretende identificar aquellos espacios donde se percibe que pueden abrirse nuevos mercados en productos con mayor valor agregado e intenta identificar si es posible en el futuro el diseño de ecosistemas que permitan promover este tipo de exportaciones e incluir la participación efectiva de las pymes. Para analizar lo anterior, se recogen las percepciones de diferentes actores involucrados en la política comercial y en la exportación de productos y servicios. Se aplicaron tres técnicas de recolección y análisis de datos. En primer lugar, se llevó a cabo un cuestionario a empresarios de los dos países sudamericanos, Chile y el Perú. La muestra comprendió al sector privado vinculado con los sectores tradicionales y no tradicionales de la economía, lo que incluye a exportadores de servicios y productos con alto valor agregado. De estos grupos se consideraron empresarios y emprendedores que hayan ingresado o que deseen entrar en el mercado chino.

Además, se realizaron 19 entrevistas en profundidad con los gremios de ambos países, en particular con los vinculados con las pequeñas y medianas empresas, los sectores no tradicionales y de servicios. Como complemento, se entrevistó a funcionarios de las agencias de promoción de exportación de ambos países: ProChile y PromPeru. Finalmente, se realizó un análisis de contenido de los medios de comunicación de los dos países. En específico, se codificaron las noticias sobre las exportaciones hacia la China mediante las enumeraciones de presencia, intensidad y direccionalidad de los mensajes. Esto permitió identificar nuevas categorías sobre la significación de los conceptos de diversificación, estrategias de penetración y dificultades de ingreso al mercado chino. El trabajo se complementó con la revisión de la literatura y datos económicos de los envíos hacia la China.

Este capítulo expande tres resultados, relevados previamente por la literatura, en correspondencia con los objetivos de la investigación: 1) identificar las principales limitantes a la inserción de nuevos productos y de las pymes (2) profundizar la discusión sobre la necesidad de una estrategia multisectorial que ayude a dinamizar los procesos de inserción a los mercados asiáticos (Rosales y otros, 2012) y 3) determinar algunos productos de nicho o servicios que abran nuevos espacios para la diversificación del comercio de estos países hacia la China.

El capítulo se estructura de la siguiente manera: En la sección A, se establece una discusión sobre la diversificación, su relevancia y los factores que la determinan. En la sección B, se revisan las principales dinámicas de las relaciones entre los países de América del Sur y la China, poniendo especial atención en los casos de Chile y el Perú y su política comercial. En la sección C, se reportan los resultados de la encuesta que permiten caracterizar a las empresas exportadoras de ambos países. En la sección D se presentan las recomendaciones para fortalecer una estrategia de inserción hacia el mercado chino. Por último, en la sección E, se exponen los nichos más relevantes que pueden explorar las compañías sudamericanas.

## A. La diversificación de las exportaciones en el desarrollo

---

La diversificación se entiende como un proceso donde se busca complicar la participación de los diferentes actores con el objetivo de aumentar la variedad de productos y servicios enviados, sumar nuevos exportadores e incorporar mayor valor agregado. En consecuencia, para que la diversificación ocurra se deben superar una serie de obstáculos y generar incentivos que no son tan evidentes de alcanzar en países menos desarrollados (OMC, 2008).

La diversificación es el *talón de Aquiles* de la política comercial de los países en desarrollo. A pesar de que existe un consenso sobre el rol vital que implica la diversificación en el desarrollo de las industrias locales, su impacto es desigual en los países periféricos. Mientras las economías más avanzadas han tenido éxito en sus estrategias de diversificación y participación en el comercio internacional, permitiéndoles aumentar los ingresos y generar empleos altamente productivos, en los menos adelantados se sigue dependiendo de los recursos naturales y miran desde la distancia cómo la tecnología y el conocimiento transforman los límites productivos en oportunidades económicas (Huria y Brenton, 2016).

Antes de entrar en el detalle de las políticas de diversificación y participación de las pymes, es relevante discutir qué se evidencia en la literatura académica sobre estos problemas. Existen diferentes aproximaciones teóricas que explican y dan luces para enfrentar los problemas de diversificación de los envíos y la baja participación de las pymes en el comercio internacional. Sin embargo, la realidad de los países periféricos suele ser más compleja que los supuestos teóricos, por lo que gran parte de las veces no se puede asumir una receta única para abordar estas variables. En la actualidad, existen dos mínimos comunes en el momento de considerar las recomendaciones internacionales. Por un lado, la relevancia de no perder de vista la realidad local en el momento de implementar alguna política o medida para incentivar la diversificación y participación de nuevas empresas en el comercio internacional. Por el otro, asumir que este problema responde a un fenómeno multidimensional y que comprende varias capas, por lo tanto, se encomienda incorporar una mirada más sincrética y compleja para abordar el análisis de los determinantes de la diversificación.

La diversificación de las exportaciones busca variar el número de productos y servicios que envía una economía determinada hacia el exterior. Esto como resultado necesario de la búsqueda de un país de no ser exportador de un solo producto o dependiente de un solo mercado y así disminuir el riesgo que implica la volatilidad del sector

externo (OMC, 2008). Antes de planificar el envío de nuevos productos, las economías intentan diversificar su matriz productiva a través de la creación de la capacidad de oferta y la infraestructura que permita producir nuevas líneas de productos y aumentar su comercio doméstico e internacional. A estas capacidades se debe sumar la búsqueda de acuerdos de comercio e inversión y el desarrollo de plataformas logísticas que faciliten los envíos.

Los avances alcanzados en materia de diversificación de las exportaciones no son uniformes en el ámbito internacional. En un informe preparado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Mundial del Comercio (2019) se señala que los países que integran la categoría de menos adelantados (PMA) realizan menos de 100 tipos de envíos, medidos por códigos de productos. Esta cifra es inferior si se compara con los más de 250 tipos de envío de los países desarrollados. Estimaciones similares se observan al comparar la exportación de servicios. La OMC estima que existen 39 categorías de servicios exportables y tiene una mediana de 26 categorías en el ámbito internacional. Si se considera solamente el promedio de los PMA, el número desciende a 17 servicios exportados. El informe de la OCDE y OMC (2020) ilustra que la diversificación de los mercados de destino también presenta grandes diferencias si se comparan las economías más y menos avanzadas. Mientras los países desarrollados, como los Estados Unidos y la Unión Europea, llegan a más de 200 mercados en el ámbito internacional, las economías en desarrollo alcanzan a exportar a un promedio de 46 mercados de destino.

Los reportes internacionales indican que la mayoría de los países en desarrollo considera que sus problemas de capacidad industrial y logística son los principales determinantes para alcanzar una matriz productiva más diversa y, en consecuencia, tener una mayor variedad de productos susceptibles de participar en el comercio internacional. La capacidad industrial o de fabricación limitada es el principal obstáculo para la diversificación económica de los países menos avanzados (OCDE y OMC, 2019). A esta traba se suman el acceso limitado para la financiación del comercio y la infraestructura de transporte y logística (Lupano, 2013). Si se distingue por región, a diferencia del Asia y el África, que identifican la capacidad industrial como el principal obstáculo, en América Latina y el Caribe el primer impedimento detectado es el acceso limitado a la financiación para el comercio.

La literatura propone una serie de factores que serían las principales dificultades para la diversificación productiva en la región. Un primer grupo se integra por los determinantes de la diversificación, donde se encuentran variables que se relacionan con la distancia geográfica,

por ejemplo, los costos de transporte, conectividad y logística. En la misma línea, la distancia con los grandes mercados y el transporte internacional son factores determinantes (Lederman y Maloney, 2003). Además, se considera relevante para la concentración de exportaciones, el bajo conocimiento productivo (Meller y Zenteno, 2015) y la capacidad para generar nuevos bienes exportables (Dingemans y Ross, 2012). El segundo grupo de factores son el nivel de envíos con valor agregado. La literatura indica como determinantes el marco institucional como impulsor de la diversificación de las exportaciones (Fonchamnyo y Akame, 2017), el desarrollo y el desempeño de la infraestructura en los sectores agrícola e industrial (Ali, 2017), así como la mayor escolarización para exportar (Agosin y otros, 2012).

El último grupo se vincula con la participación de las pymes en las exportaciones. La literatura señala que la falta de medios de financiación para esta es una barrera clave para acceder al comercio internacional (Orlandi, 2006; Galán y otros 2014; OCDE y CEPAL, 2012). En específico, Orlandi (2006) sostiene que la carencia de instrumentos de capacitación, de legislaciones y falta de promoción e infraestructura, así como los altos costos de transacción y coordinación, son obstáculos para la participación de las pymes en las exportaciones. Además, Clavijo y Dorado (2020) consideran las asimetrías de información, la falta de conocimiento sobre aspectos burocráticos-administrativos y procedimientos para exportar como determinantes de la baja participación de las pymes. Finalmente, las redes de apoyo (Poblete y Amorós, 2013) y las redes de contacto son importantes para que las pymes accedan a nuevas oportunidades de negocios (Valenzuela-Klagges, Valenzuela-Klagges, Irarrázaval, 2018).

A continuación, se sintetizan los principales factores que se abordan en la literatura y que son las líneas de base para la recolección de datos empíricos. Cabe precisar que los conceptos analizados en este estudio tienen una alta cercanía temática entre sí, por lo tanto, se observa cierto grado de superposición entre ellos. Los determinantes que se identifican en la literatura se encuadran en diferentes niveles de análisis. Algunos determinantes se acercan a políticas o programas y otros se relacionan con acciones o instrumentos concretos.

### **1. Relación comercial de la China con Chile y el Perú**

La relación comercial de los países de América Latina y el Caribe con la China se puede entender como un proceso que se ha intensificado en los últimos diez años de forma exponencial y del que se tienen altas expectativas de futuro. Esto es el resultado del ingreso al sistema multilateral del comercio de la China, que antes de los años ochenta era una economía casi aislada. En 1978, con el gobierno de Deng Xiaoping, el país estableció la relevancia de la apertura al mundo

exterior en el proyecto de desarrollo, lo que significaría el inicio de un salto de la autosuficiencia a la participación en el mercado mundial (Yu, 2015). El hito que se ha considerado un punto de inflexión es cuando la China, en 1986, inició el proceso de adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC), que vería la luz en noviembre de 2001, después del proceso más largo en la historia de la institución.

La entrada de la China en la OMC consolida una etapa en la que esta potencia irrumpe en el escenario económico global (Gao, 2021). A partir de este momento su participación en el comercio mundial ha crecido exponencialmente, estrechando su relación con los países de América Latina y el Caribe. La China es el segundo socio comercial de América Latina y el Caribe y el primer socio comercial de América del Sur. Las exportaciones de la región a la China crecieron un 2%, en comparación con una caída del 13% en las exportaciones totales. Aunado a esto, el país asiático es cada día un inversor más importante en la región (CEPAL, 2021). Asimismo, ha sido esencial en la recuperación económica de la pandemia en 2020, ya que la China fue el único destino donde el comercio registró un crecimiento.

Desde mediados de los años 2000 se han incrementado los acercamientos entre la China y América Latina y el Caribe, así como los procesos de negociación para lograr relaciones más sólidas, y el comercio es el principal tema o cuestión por evaluar. Junto con el ingreso al sistema multilateral, se han sucedido diversas estrategias, como la franja y la ruta, la política de inversión y la suscripción de tratados de libre comercio, en las diferentes etapas de su proceso de inserción. En lo que respecta a las relaciones entre la región y la China, este último ha sido fuente de inversión, sobre todo en infraestructura. En esta línea, se hace evidente que el vínculo con una potencia tecnológica es lo que posibilita nuevas áreas de oportunidad, como ocurre cuando se observa la relación de los países estudiados con los Estados Unidos.

El rápido desarrollo de la China ha despertado preocupación en algunos casos, ya que se ha atribuido el éxito de su modelo de desarrollo al liderazgo del Estado, sus empresas estatales y subsidios. En particular, la influencia de los Estados Unidos es la que se ve más comprometida, puesto que la China se despliega como un poder regional que, de forma asimétrica, se relaciona individualmente con cada uno de los países de América Latina y el Caribe (Tokatlian, 2007).

En la reunión de 2018 de CELAC-China se definieron áreas prioritarias de colaboración, la profundización del conocimiento de las áreas estratégicas de la franja y la ruta y la necesidad de trabajar junto con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Este trabajo



no ha tenido continuidad y se ha avanzado más en esquemas de cooperación bilaterales de cada país de la región con la China, como se refleja en lo que reporta el Foro permanentemente. Sin embargo, se han dado estrategias como que en los últimos años se ha ofrecido un importante número de Becas y oportunidades para profundizar el conocimiento de los latinoamericanos sobre la China (Ministerio de Relaciones Exteriores de la China, 2020).

**a) La política comercial: Chile, la China y el Perú**

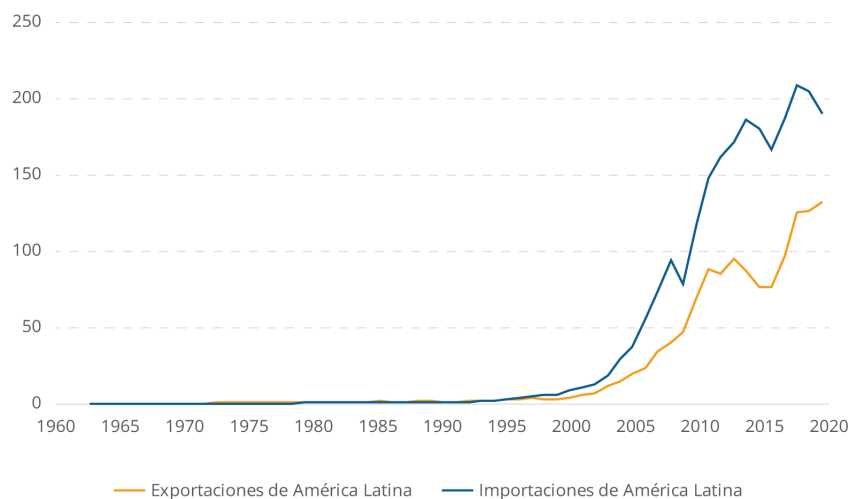
Chile y el Perú han sostenido a través del tiempo orientaciones similares en su política comercial y en su modelo de desarrollo, en particular en los últimos años, donde han seguido un camino hacia la liberalización y una alta participación en el sistema mundial de comercio. Ambos están insertos en la región de América Latina y el Caribe, que desde mediados de los años cincuenta cuenta con un proyecto de integración latinoamericano de amplio alcance, que no ha sido particularmente exitoso. Desde esos años se destacaba que para impulsar la transformación productiva había que implementar una importante liberalización comercial intrarregional para favorecer el proceso de especialización intraindustrial (CEPAL, 1994). Estos dos países de América Latina y el Caribe han seguido caminos similares en materia comercial. Implementarían el modelo de sustitución de importaciones que vería su agotamiento y caminarían a la apertura comercial al amparo del enorme auge de las exportaciones de fines de la década de 1970, pero que fue revertido después en cierta medida, sobre todo a partir de 1983 con la crisis de la deuda exterior (Baer, 1972).

Los dos países de América Latina y el Caribe son economías pequeñas, con una participación en el comercio mundial menor al 0,5%, en datos del 2020 (Chile 0,37% y el Perú 0,22% de las exportaciones mundiales) (OMC, 2020). Ambos son tomadores de precios, con niveles arancelarios bajos y con coeficientes de apertura superiores al 50%, donde el sector externo es clave en su futuro, aunque impacta en su volatilidad. Han definido la política comercial de apertura como una política de Estado, es decir, que han comprometido su apertura y su integración más allá de los diferentes gobiernos de turno. Algo que actualmente se encuentra más cuestionado. Fundadores y activos participantes del sistema multilateral han suscrito acuerdos comerciales preferenciales (ACP) con una amplia red de países y en particular con los grandes jugadores en el comercio, como la China, los Estados Unidos y la Unión Europea (SUBREI, Ministerio de Comercio y Turismo, 2021). Sus estrategias han abarcado desde aperturas unilaterales a concertadas con la firma de diversos acuerdos de comercio preferenciales y de un activo trabajo en lo multilateral. En lo particular, cada uno ha tenido velocidades o especificidades que se van a diferenciar a lo largo del capítulo (véase el cuadro V.A.1.a.1).

## V. La China un espacio para la diversificación de los países de América del Sur: El caso de Chile y el Perú

La China, por otra parte, con su relativa reciente irrupción en la escena comercial ha tenido un impacto en estas dos economías, tanto en lo cultural, educativo y político, como en lo económico (Ramírez Grisales y otros, 2020). En solo una década, el comercio entre la China y América Latina y el Caribe se ha incrementado más de 20 veces (véase el gráfico V.A.1.a.1), en esta línea se han suscrito acuerdos y proyectos en energía, transporte e infraestructura en ubicaciones estratégicas. El país asiático, desde finales de los años setenta, inició una estrategia de inserción en la economía global, la que ha sido progresiva (Dussel Peters, 2019; Weinhardt, 2020).

**Gráfico V.A.1.a.1**  
**América Latina y China: Flujos de comercio, 1960-2020**  
(En miles de millones de dólares)



**Fuente:** World Integrated Trade Solution, World Bank (WITS, clasificación Grandes Categorías Económicas).

La China ha otorgado un papel de liderazgo al comercio multilateral y a sus acuerdos comerciales, desde que firmó su primer TLC bilateral con la ASEAN 2004. A fines de febrero de 2021, la China había firmado 19 acuerdos comerciales regionales con 26 países y territorios, Chile, en tanto, ha firmado 26 y el Perú 21 (véase el cuadro V.A.1.a.1).

### Cuadro V.A.1.a.1

#### Chile, China y Perú: perfil comercial de los casos del estudio

País/Dato	Chile	China	Perú
OMC (año adhesión)	1995	2001	1995
TLC	26 acuerdos <a href="http://www.subrei.gob.cl">http://www.subrei.gob.cl</a>	19 acuerdos <a href="http://spanish.mofcom.gov.cn/">http://spanish.mofcom.gov.cn/</a>	21 acuerdos <a href="https://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/">https://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/</a>
APEC	Economía miembro	Economía miembro	Economía miembro
TPP	Sin ratificar	Solicitó adherirse	Ratificado 2011
Alianza del Pacífico	Economía miembro	Observador	Economía miembro
OCDE	Miembro 2009	No pertenece	En proceso de adhesión
CAN	Estado miembro 1969-1976 Observador 2004-2006 Miembro asociado 2006	No pertenece	Miembro desde 1969
Reclamante Demandado Tercero	10 (2 Perú) 13 49	22 47 192	4 6 19
Patentes (2020)	3.237	1.400.661	1.259
Posición en el comercio mundial (2020)	39 exportaciones 45 importaciones 68 servicios	1 exportaciones 2 importaciones 4 servicios	51 exportaciones 59 importaciones 82 servicios
Principal destino de sus exportaciones (2020)	China: 32,4 Estados Unidos: 13,6 Unión Europea: 9,7 Japón: 9,1 Corea, Rep. de: 6,7 Otros: 28,4	Estados Unidos: 17,5 Unión Europea: 15,1 Hong Kong, China: 10,5 Japón: 5,5 Viet Nam: 4,4 Otros: 28,4	China: 29,4 Estados Unidos: 12,5 Unión Europea: 12,4 Canadá: 5,2 Corea, Rep. de: 4,9 Otros: 36,5
Principal composición de sus exportaciones (2020)	Productos agropecuarios: 33 Combustibles y productos extractivos: 52,8 Manufacturas: 12,9 Otros: 1,3	Productos agropecuarios: 3,3 Combustibles y productos extractivos: 3,1 Manufacturas: 92,9 Otros: 0,7	Productos agropecuarios: 22,7 Combustibles y productos extractivos: 50,7 Manufacturas: 9,2 Otros: 17,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de perfiles OMC, MOFCOM, MINCETUR y SUBREI consultado en 2021.

Peters (2019) ha señalado que la política comercial de la China tiene, por un lado, el objetivo de avanzar en relaciones de asociación estratégica integral y, por el otro, el de obtener un mutuo aprendizaje en lo cultural. Para este autor, las relaciones con América Latina y el Caribe se han establecido con base en una cooperación pragmática (Laufer, 2020). Algunos autores señalan que la primera etapa de la China con la región buscaba alianzas más sustentadas en inversiones, préstamos y en industrias extractivas, pero que desde el 2014 hay un nuevo enfoque más vinculado con buscar otras oportunidades, como innovación y sostenibilidad. Es en este punto en el que este trabajo considera que se debe aprovechar el momento. Para la China el suministro garantizado de alimentos para su población es esencial y América Latina y el Caribe desempeñan un papel fundamental, como se señala en el Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria<sup>3</sup>.

3 Publicado en 2019 por la Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China.

Chile desde 1970 mantiene relaciones diplomáticas, fue el primer país en América del Sur y suscribió su TLC en el 2005, cuya negociación empezaría en el 2003 (Bórquez y otros, 2021). En el 2021 se cumplieron 50 años del establecimiento de relaciones diplomáticas del Perú con la China, cuyo vínculo se elevó a una asociación estratégica integral en 2013. El proceso de firma de un importante acuerdo comercial para el Perú se inició en febrero de 2007, cuando los dos países acordaron realizar un Estudio de Viabilidad Conjunto (MINCETUR, s. f.), concluyendo este proceso el 6 de diciembre de 2009, cuando el TLC fue ratificado por Perú, reconociendo este último a la China como una economía de mercado.

La China se ha convertido en una oportunidad para las empresas de ambos países de América Latina y el Caribe, esto ha sido destacado por las agencias de promoción de los casos estudiados. En Chile, ProChile, que tiene una historia desde los años setenta (ProChile, 2020), y en el caso del Perú es PromPeru, creada en 1993 y con diversas oficinas comerciales, que ha tenido una exitosa campaña de posicionamiento de la imagen país. La China tiene una importante relevancia en el trabajo de la promoción de sus exportaciones.

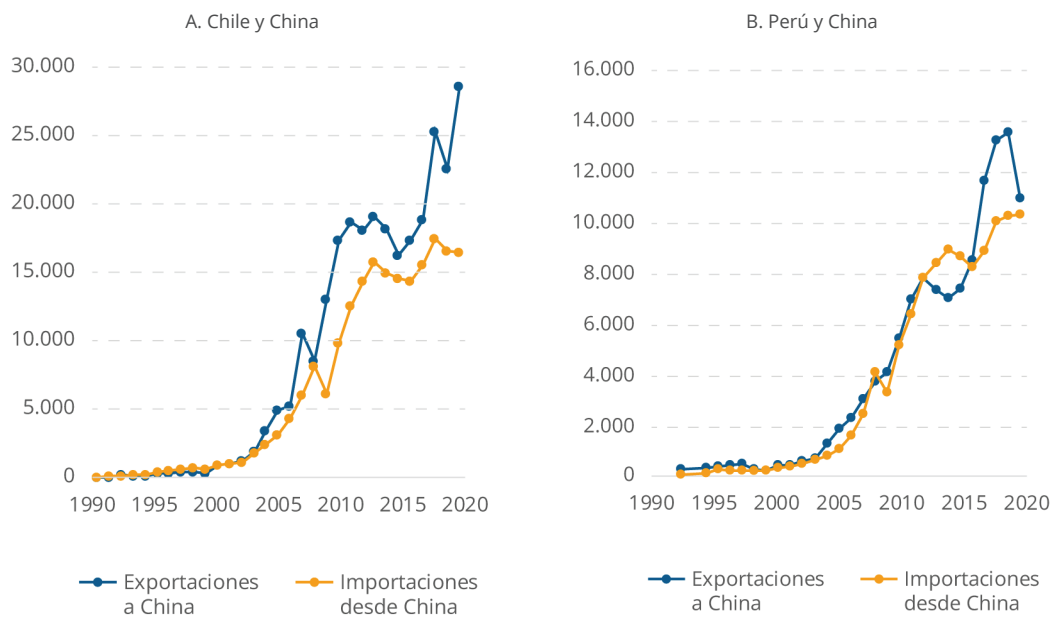
En estos últimos años, tanto el Perú como Chile han experimentado fuertes cambios políticos, que han tenido ya reacciones en materia comercial y con la China. El Perú, bajo la guía del presidente Pedro Castillo, se apresuró a acentuar la relación con la China y parece darse una continuidad en el estrechamiento de las relaciones, mientras que en Chile hay menos claridad, excepto en que por ahora no se ratificará el TPP y se profundizará en la estrategia de diversificación articulada con una mayor política de desarrollo.

Los dos países tienen intercambios y cooperación cada vez mayores con la China en los campos cultural, educativo, militar y legal. Esto tiene un impacto en lo comercial que, como sabemos, ha sido progresivo y de forma exponencial.

#### ***b) Comercio Chile, la China y el Perú***

En la última década se ha dado un aumento sustantivo del comercio con la China, posicionando a la nación asiática como el principal socio comercial de Chile y el Perú (Bórquez y otros, 2021). El valor de este comercio bilateral se multiplicó por más de 20 veces entre el 2000 y 2020 (véase el gráfico V.A.1.b.1). Esta fue una tendencia que revirtió que los Estados Unidos que llevaba un período largo siendo el primer socio de forma indiscutible pasará a segundo lugar en diez años.

**Gráfico V.A.1.b.1**  
Chile y Perú: Exportaciones e Importaciones hacia y desde la China, 1990 a 2020  
(En miles de millones de dólares)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de World Integrated Trade Solutions (WITS).

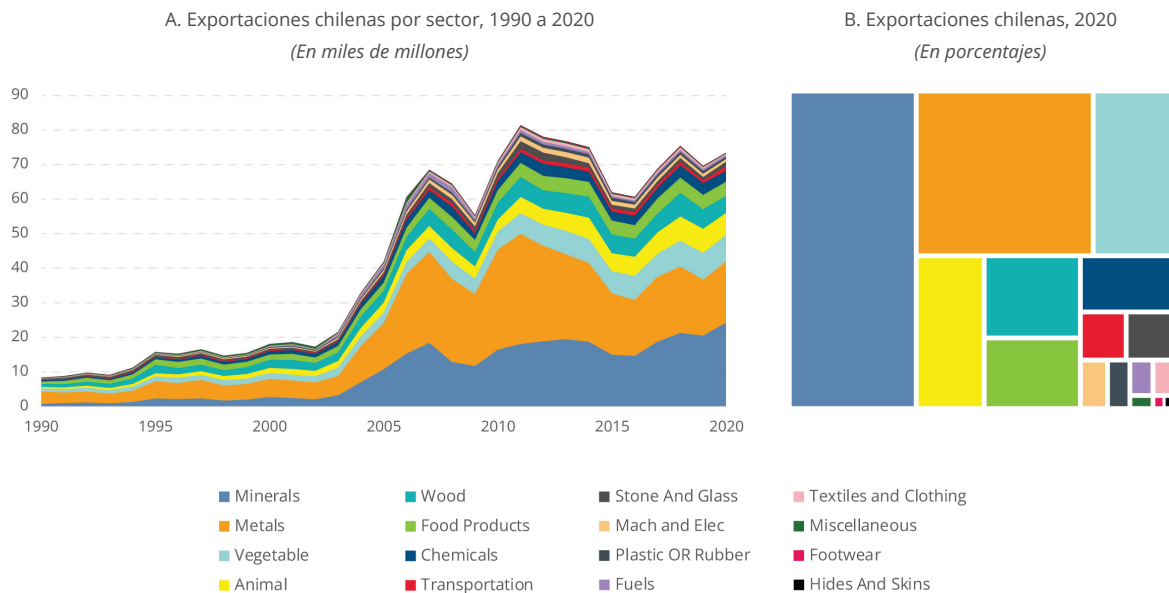
La característica principal de las exportaciones de ambos países a la China es que se observan canastas muy concentradas en productos primarios, principalmente mineros, agropecuarios o manufacturas de baja intensidad tecnológica, los que, en general, se encuentran expuestos a variaciones importantes en volúmenes y precios internacionales (López y Villar, 2021). Para 2020, Chile exportaba más de un 50% de productos de industrias extractivas y un 32% de productos agropecuarios y el Perú una cifra similar en productos de industrias extractivas y un 21% en productos agropecuarios (WITS, 2021). Se debe notar que esta realidad no solo se ajusta a las exportaciones hacia la China, sino que es congruente con la canasta exportadora de Chile y el Perú a todos sus destinos (véase el gráfico V.A.1.b.2).

En el caso de las exportaciones chinas hacia estos países, estas se encuentran mucho más diversificadas. Al revisar los diez principales productos enviados por la China, se observan diferentes líneas que contienen productos con un alto valor agregado, por ejemplo, teléfonos, autos, computadoras y máquinas de transmisión (Trade Map, 2020).

Al observar el índice de la complejidad se refuerza la idea del bajo conocimiento agregado en los productos de origen chileno y peruano (Atlas, 2021). En materia de servicios, ambos países han manifestado su disposición a modificar sus canastas y exportar un mayor valor en servicios con base en el conocimiento. Han hecho también un esfuerzo importante por integrarse, a través de estos, a los mercados internacionales permitiéndoles una alternativa en sus sendas de desarrollo. El índice de la complejidad clasifica a Chile y la China como países de ingresos altos y al Perú como país de ingresos medianos altos: se ubican, respectivamente, en las posiciones 44, 50 y 66 de las economías más ricas per cápita (la muestra comprende 133 economías). Sin embargo, en cuanto a su posición y trayectoria, la China se ubica en complejidad en el puesto 16, con un incremento permanente en los últimos diez años, en tanto Chile ocupa el puesto 71 y el Perú el 100, con una muy escasa variación en la última década (véanse el Gráfico V.A.1.b.3 y el Gráfico V.A.1.b.4).

### Gráfico V.A.1.b.3

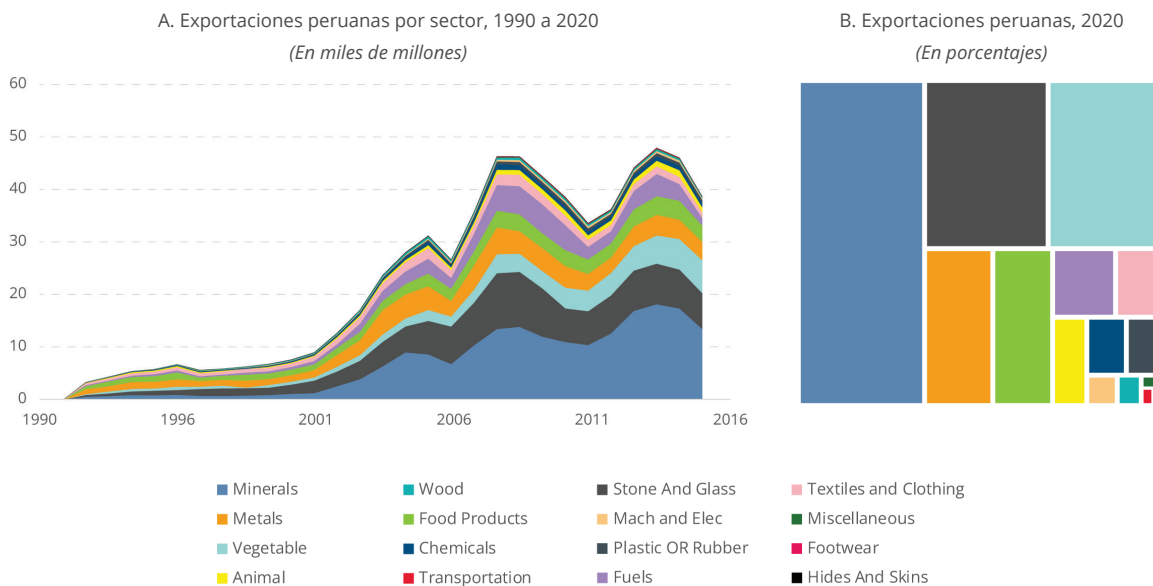
#### Chile: Exportaciones según complejidad y composición de la canasta



Fuente: Atlas de la Complejidad <https://atlas.cid.harvard.edu/countries/42/export-basket>

**Gráfico V.A.1.b.4**

**Perú: Exportaciones según complejidad y composición de la canasta**



**Fuente:** Atlas de la Complejidad <https://atlas.cid.harvard.edu/countries/42/export-basket>

Para el Perú, la China es el segundo socio comercial más importante y una fuente de inversión clave. Este representa el 30% del volumen de su comercio exterior y cuenta con una serie de los proyectos en inversión en minería, hidrocarburos, electricidad, transporte, telecomunicación y finanzas (MINCETUR, 2021). Entre estos están, por ejemplo, los proyectos como Toromocho, realizado por Aluminium Corporation of China y PetroChina, que compró los activos de PetroBras. Las empresas chinas son importantes mineras de cobre en el Perú, el segundo productor mundial del metal.

La China y el Perú han avanzado en modernizar un TLC que, aunque ha tenido un impacto positivo en las exportaciones de paltas (aguacates), arándanos, mangos, uvas y otras frutas, se trata siempre de productos de bajo valor agregado. Asimismo, como resultado de la pandemia, en el frente de la salud, las vacunas chinas de Sinopharm fueron las primeras en llegar al Perú como parte de un acuerdo de 38 millones de dosis. No obstante, la dependencia de las vacunas chinas se ha reducido, debido a que los envíos de Sinopharm se han retrasado y el Perú ha comprado o recibido vacunas de otros países.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú destaca que, al 30 de septiembre de 2021, el número de empresas activas registradas en el Directorio Central de Compañías y Establecimientos ascendió a 2.936.294, cifra mayor en 8,7% al período del año anterior. Del total de estas empresas, un número bajo exporta. Al analizar las empresas según sus montos enviados al exterior, se observa una baja representación de las micro y pequeñas empresas (Comexperu, 2020). Por otra parte, las empresas medianas alcanzaron un valor de 4 mil millones de dólares (9,8% del total exportado). Las grandes empresas fueron las responsables del restante 88,1% de las exportaciones (más de 36 mil millones de dólares). Esta diferencia puede explicarse por diversos factores; entre ellos resaltan la alta informalidad, la limitación en el acceso al crédito y la baja productividad que exhiben (Comexperu, 2020).

De acuerdo con datos del Banco Central de la República del Perú, se registraron mayores ventas de productos no tradicionales a los Estados Unidos por un monto significativo, en particular arándanos. En este rubro, la China aparece posicionado como el número ocho con una distancia importante con los que lo preceden en orden, los Estados Unidos, los Países Bajos, España y Chile, quien aparece en cuarto lugar. En lo que respecta al sector pesquero, la China es el principal destino, aunque las exportaciones han caído con respecto a otros mercados.

En octubre de 2021, el volumen de exportación de productos no tradicionales reportó un crecimiento de 5,1% en comparación con el mismo mes del año anterior. Los volúmenes exportados del sector textil aumentaron en 37,1%, lo que se explica por la mayor venta de camisas de algodón (Canadá y Estados Unidos), camisas de punto de algodón (Brasil y Estados Unidos), polos y camisetas de punto de otro material textil (Canadá y Estados Unidos), pelo fino cardado o peinado de alpaca o llama (China e Italia), tejidos de punto de algodón (Colombia y Ecuador), entre otros (INEI, 2021). Las exportaciones del sector agropecuario reportaron un crecimiento de 5,0% por los mayores envíos de arándanos (Estados Unidos y Países Bajos), uvas frescas (Estados Unidos y Países Bajos), cacao crudo (Indonesia, Malasia y Países Bajos), alcachofas (Estados Unidos), entre otros.



En lo que respecta a Chile, en el segundo trimestre de 2021, sus exportaciones totalizaron 23,234 mil millones de dólares, aumentando 30,2% respecto del nivel alcanzado en el mismo período del año anterior. agricultura, fruticultura, ganadería, silvicultura y pesca, fue el único sector que registró una caída de 2,8%, mientras que minería e industria registraron un crecimiento de 52,1% y 2,5% respectivamente. Por otra parte, las importaciones totales llegaron a 20,672 mil millones de dólares lo que demuestra un aumento de 61% en relación con el segundo trimestre de 2020. Se observa un aumento en el sector minería del 138,6%, mientras que, para los sectores de industria y agricultura, fruticultura, ganadería, silvicultura y pesca, se registraron crecimientos de 57,1% y 51,7% respectivamente<sup>4</sup>.

Desde el 2010, la China es el principal comprador de productos chilenos, con un 36,6% de participación sobre el total de las exportaciones en 2021 (Subrei, 2021). El sector minero representó el 79,2% de los envíos, con 16,318 mil millones de dólares, lo que implicó un aumento de un 18,7% respecto al mismo período del año anterior. El 13,4% de las ventas no mineras de Chile a la China correspondieron a productos forestales y sus derivados, los que presentaron una variación positiva del 9,9% con relación al mismo período de 2020, provocada principalmente por el aumento del 22,6% del monto de los embarques de celulosa. El grupo de los otros alimentos representó el 5,8% de las exportaciones no mineras, que mostraron una disminución del 18,4%. El sector vitivinícola presentó una variación positiva del 16,5%, esto derivado del aumento de las exportaciones de vino que se incrementaron en un 19,8%. En tanto, entre los productos del mar, los salmones y truchas exhibieron una disminución de un 93,8%.

Otro desequilibrio que se revela al comparar los países estudiados es con respecto al número y tamaño de las empresas que tienen acceso al mercado chino. A pesar de la reducción arancelaria alcanzada con los TLC, pocas compañías han logrado ingresar al mercado chino, en particular se observa una muy baja participación de las pymes. Según los datos previos a la pandemia por COVID-19, menos del 3% de las pymes exportan directamente sus productos, mientras que, en el ámbito mundial, la tasa media de exportación de las pymes es de alrededor del 10% (ProChile, 2020 e INIE, 2021).

4 Los principales productos que contribuyeron al aumento de las exportaciones fueron concentrados de cobre, cátodos de cobre refinado y cobre para el afino, con incrementos de 2,978 mil millones de dólares, 1,665 mil millones de dólares y 332 millones de dólares, respectivamente. En las importaciones destacó el aumento de petróleo crudo, de 817 millones de dólares, seguido de automóviles y *gas oil* y *diesel oil* (petróleo diésel) con incrementos de 765 millones de dólares y 319 millones de dólares respectivamente.

Las pymes chilenas y peruanas se concentran en los mercados americanos y se ofrece más del 50% del empleo nacional. Muchas de ellas en manos de mujeres y jóvenes, han demostrado ser una fuente para la innovación. Al considerar que estos países se encuentran sujetos a riesgos ambientales, de salud o desequilibrios geopolíticos, las posibilidades de generar cadenas regionales de valor a partir de pymes parecen ser una buena medida para asegurar suministros. Existe amplia evidencia de que para las pymes acceder a los mercados internacionales es muy difícil, en particular por la ausencia de políticas productivas y de apoyo, entre otras. Lo anterior ocurre al margen de que estas representan el 28% del PIB y la mitad de la generación de empleo en la economía de la región (CEPAL, 2021).

Chile y el Perú con la pandemia por COVID-19 y el cierre parcial o completo de las actividades económicas para detener los contagios han visto su comercio internacional afectado. Más del 60% de las pymes fueron perjudicadas, según la encuesta aplicada en 121 países por el Centro de Comercio Internacional. Por otra parte, la CEPAL estima que la pandemia por COVID-19 representa el cierre de casi tres millones de empresas en América Latina y el Caribe, la mayoría pymes (CEPAL, 2021). Insertos en una región que vive un período de incertidumbre en lo político, económico y social, para Chile y el Perú el futuro significará sostener relaciones estables e independientes con las potencias, que son sus principales socios comerciales.

## B. Caracterización de la diversificación de las exportaciones

---

La presente sección identifica y caracteriza la experiencia exportadora de las empresas chilenas y peruanas y su visión sobre los procesos de diversificación de los envíos y actores en el mercado chino. Este ejercicio se efectuó a partir de la elaboración de un cuestionario estructurado, que se aplicó a 74 compañías chilenas y peruanas. El cuestionario se fundamenta en una muestra intencionada mediante la recopilación de bases de datos de empresas que exporten o tengan interés en hacerlo. La recolección de datos se realizó durante los meses de noviembre y diciembre de 2021 (véanse los anexos).

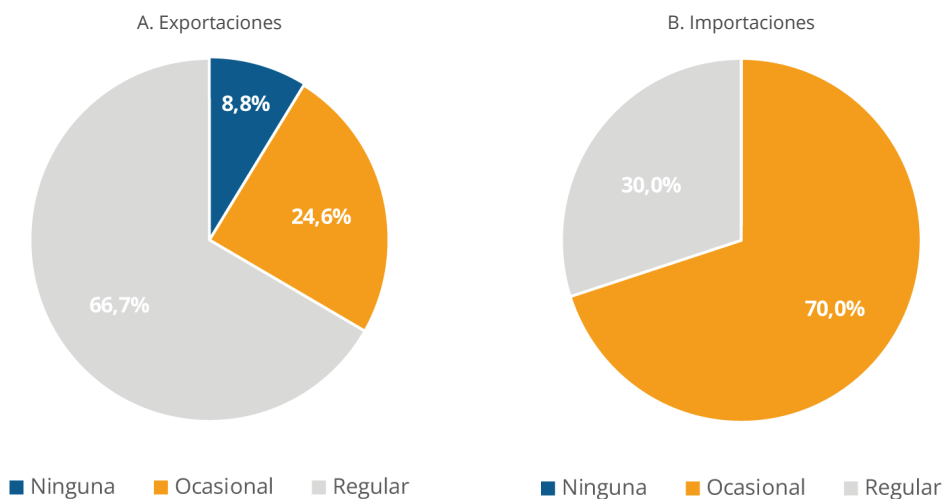
La mayoría de las empresas que respondieron a la encuesta son del sector alimentario (en ambos casos, más del 60% de las compañías consultadas). Esto coincide con que Chile y el Perú han ido incorporando una mayor participación de envíos de productos agropecuarios, pesca y vinos. Otros sectores con presencia en el estudio son el de servicios, minería y forestal. En el área de servicios, los rubros son: logística, educación y turismo. En cuanto al tamaño de las empresas participantes, para el caso de Chile, respondieron principalmente empresas medianas y grandes (44% y 30%, respectivamente). En cambio, para el caso del Perú, la participación se concentró en las pequeñas y medianas (62% y 37%, respectivamente).

La encuesta se enfocó en explorar cuatro aspectos: 1) acceso al mercado chino, 2) obstáculos del mercado chino, 3) experiencias con las agencias gubernamentales y 4) áreas del proceso exportador que requieren apoyo. Este instrumento se estableció a partir de los elementos descritos en el marco teórico y los resultados son las líneas de base de las siguientes secciones del estudio (identificación de elementos para fortalecer una estrategia y nichos para evaluar en el mercado chino).

### 1. Acceso al mercado chino

Al analizar la experiencia exportadora de las empresas encuestadas, tanto en Chile como en el Perú, la mayoría realiza al menos envíos ocasionales hacia el exterior. El matiz se encuentra con las compañías que tienen envíos regulares. Más del 60% de las empresas chilenas consultadas exportan regularmente, lo que contrasta con el 30% del caso peruano (véase el gráfico V.B.1.1) al consultar por la experiencia exportadora con la China, en ambos países más del 75% de las empresas ha exportado hacia este mercado.

**Gráfico V.B.1.1**  
Empresas de Chile y Perú: Experiencia exportadora, 2021  
(En porcentajes del total encuestado)



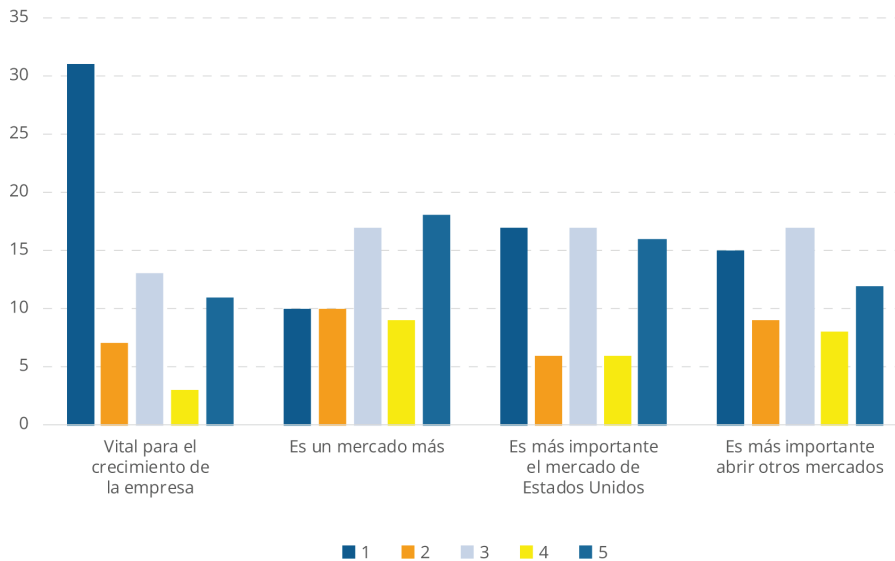
**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de resultados del presente estudio (véase la sección C de la encuesta).

El intercambio comercial entre América Latina y el Caribe y la China se multiplicó por 26 durante los últimos 20 años, lo que convierte el acceso al mercado chino en algo crítico para los países exportadores de materias primas. Por esto, se espera que el intercambio se duplique para 2035, superando los 700 mil millones de dólares (CEPAL, 2021). Por otro lado, tanto los Estados Unidos como el comercio intrarregional han ido perdiendo participación en las exportaciones totales de la región. Esto implica un doble desafío: seguir desarrollando cadenas de valor enfocadas en mercados asiáticos y, al mismo tiempo, activar los mercados regionales. Estos elementos se corroboran al consultar las percepciones de las empresas de ambos países. La mitad de los consultados considera que es de vital importancia el acceso hacia el mercado chino para el crecimiento de su negocio. Este resultado muestra que el acceso es incluso mayor al de otros mercados tradicionales, como los Estados Unidos (véase el gráfico V.B.1.2).

**Gráfico V.B.1.2**

**Empresas de Chile y Perú: Acceso al mercado chino, 2021**

(En porcentajes del total encuestado)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de resultados del presente estudio (véase la sección C de la encuesta).

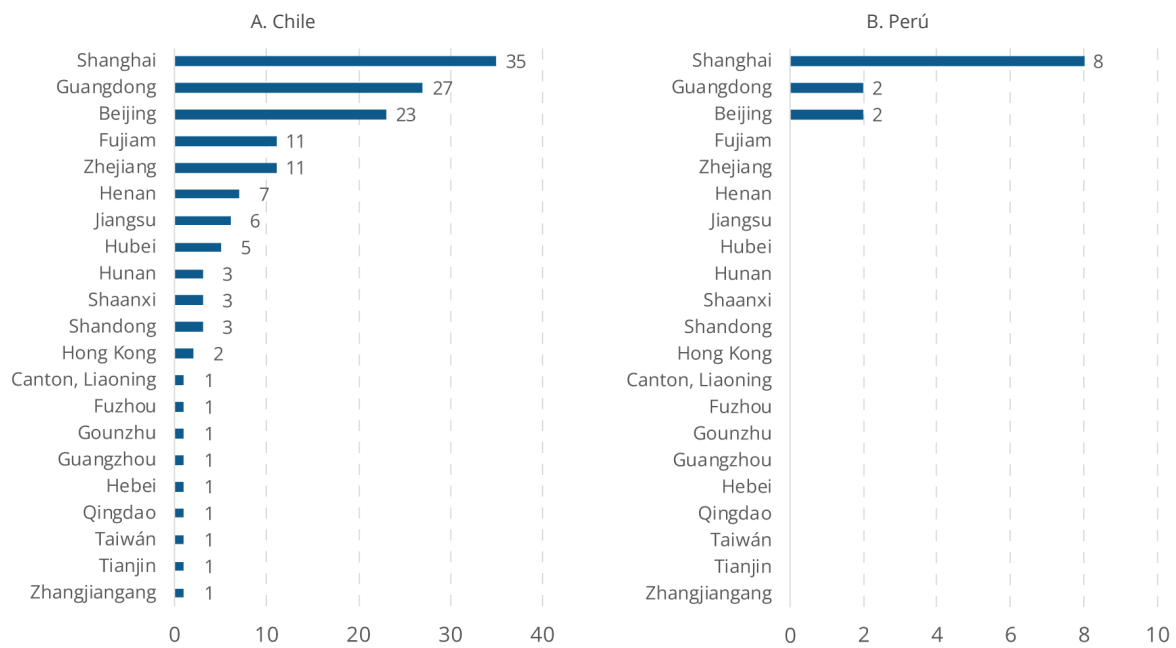
Aunque las empresas de ambos países exportan, de manera ocasional o regular hacia la China y sus canastas de envíos son similares (alimentos, minería y servicios), los contrastes se observan en el nivel de penetración de los productos y servicios en las diferentes ciudades del país asiático. Tanto Chile como el Perú tienen una alta presencia en las principales ciudades de la China (Beijing, Shanghái y Guangdong), sin embargo, al observar la presencia de envíos en las zonas interiores, Chile es el que más ha avanzado al respecto<sup>5</sup>. Las compañías chilenas han exportado al menos en otras 10 provincias interiores de la China (véase el gráfico V.B.1.3). Esto refleja la política que implementó el gobierno chileno para abrir consulados y oficinas comerciales más allá de las provincias principales. En concreto, en el 2021 el Gobierno de Chile inauguró un consulado general en la provincia de Sichuan.

5 Hay que precisar que, si bien Shanghái y Beijing no son provincias, para la jerarquía estructural de las divisiones administrativas de China son parte de los 34 territorios con un nivel provincial que dependen directamente del Gobierno Central. Estos 34 territorios están compuestos por 23 provincias, 4 municipalidades, 5 regiones autónomas y 2 regiones administrativas especiales (Constitución de la República Popular China).

**Gráfico V.B.1.3**

**Empresas de Chile y Perú: Penetración de exportaciones hacia las ciudades china, 2021**

(En porcentajes del total respuestas)

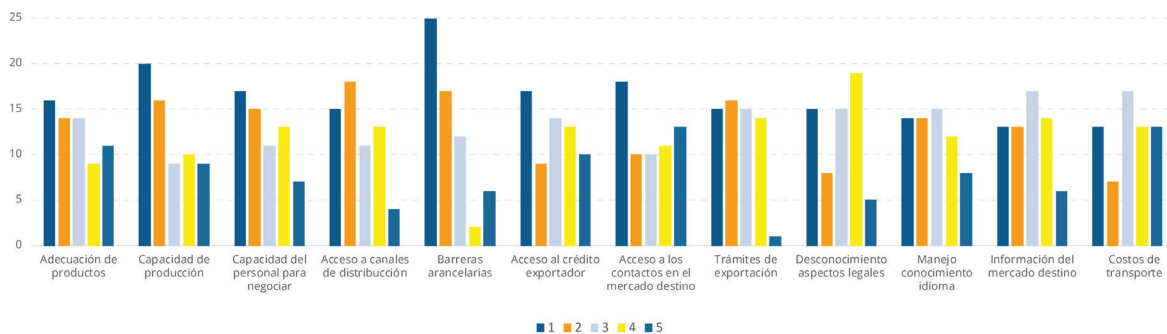


**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de resultados del presente estudio (véase la sección C de la encuesta).

**2. Obstáculos para el ingreso al mercado chino**

Al mismo tiempo que las empresas resaltan la importancia de acceder al mercado chino, indican una serie de obstáculos para cumplir con este objetivo. Por ejemplo, consideran que el principal obstáculo para exportar hacia china se relaciona con los costos de transporte. Un tercio de las compañías encuestadas señala que la distancia sigue jugando un rol en la integración comercial con el Asia. El acceso al crédito exportador y a redes de contacto con empresas chinas también son obstáculos altamente sensibles para las empresas chilenas y peruanas (véase el gráfico V.B.2.1).

**Gráfico V.B.2.1**  
**Empresas de Chile y Perú: Obstáculos para el ingreso al mercado chino, 2021**  
*(En porcentajes del total encuestado)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de resultados del presente estudio (véase la sección C de la encuesta).

**Nota:** La pregunta propuesta fue: ¿Cuán importante es para su negocio el acceso al mercado chino? A responder en una escala desde 5 (total desacuerdo) a 1 (total de acuerdo).

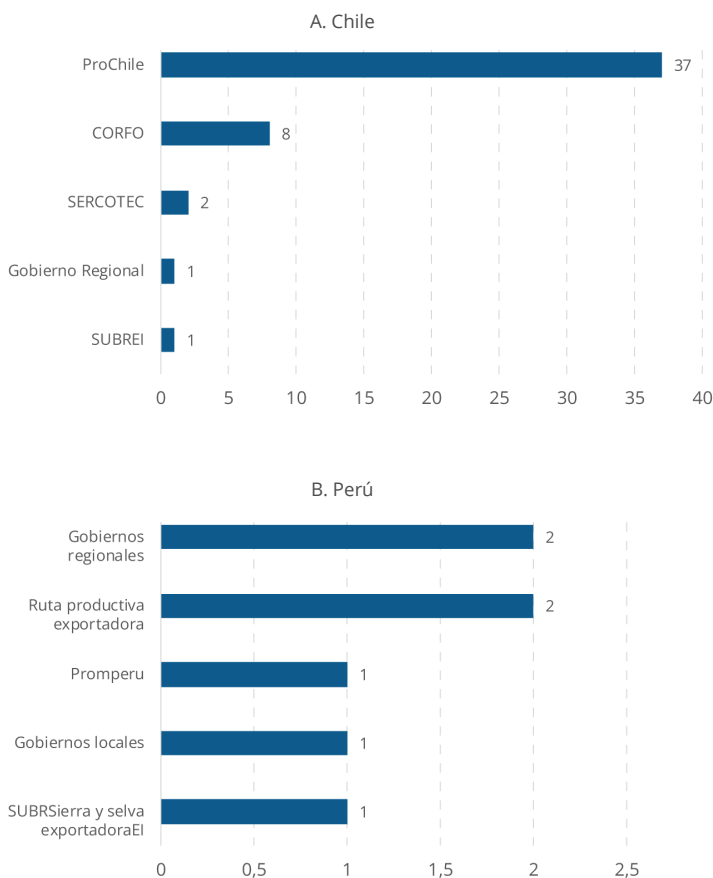
### 3. Experiencia con las agencias gubernamentales

Para el desarrollo exportador, Chile y el Perú han apostado por los TLC, conservando el respeto de las reglas del comercio internacional, lo que los ha conducido a enfocar sus ayudas en el fomento de las capacidades de producción, innovación y posicionamiento de los productos. Esas son las principales acciones que ejecutan los organismos que se encuentran más presentes para las empresas entrevistadas: ProChile, CORFO y SERCOTEC, en el caso de Chile y Ruta Productiva Exportadora, PromPerú y los gobiernos regionales, en el caso del Perú. En Chile las instituciones son más centralizadas, pero con presencia regional, en coordinación o dependencia del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo o del Ministerio de Relaciones Exteriores. En el caso del Perú, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo articula en consideración a la responsabilidad y autonomía económica de los gobiernos regionales (véase el gráfico V.B.3.1).

**Gráfico V.B.3.1**

**Empresas de Chile y Perú: Instituciones que participan en los procesos exportadores, 2021**

(En número de las respuestas totales)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de resultados del presente estudio (véase la sección C de la encuesta).

#### 4. Áreas en que indican necesidad de apoyo

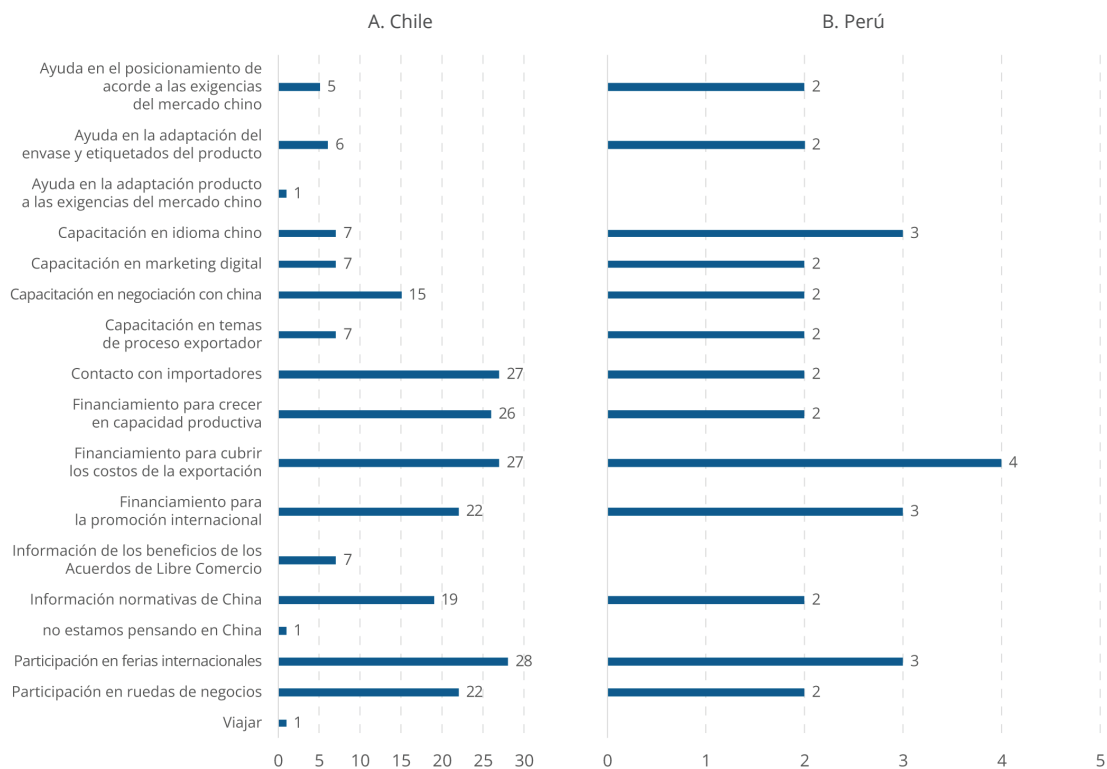
Un tema clave extraído de la literatura sobre el desarrollo exportador es el rol de la interacción público-privada (Alvarez y otros, 2020; Devlin y Mogueillansky, 2010). Estas estructuras deben facilitar las necesidades de los exportadores para consolidar y posicionar los procesos de internacionalización. La encuesta aplicada evidencia necesidades compartidas entre los exportadores chilenos y peruanos, donde de las cinco categorías más mencionadas, cuatro son coincidentes. Los empresarios apuntan como eje central el financiamiento para i) crecer en la capacidad productiva, ii) cubrir los costos de exportación, iii) apoyar en los costos de promoción y el iv) participar en ferias internacionales.



V. La China un espacio para la diversificación de los países de América del Sur: El caso de Chile y el Perú

En cuanto a la quinta preferencia, las empresas chilenas mencionan el apoyo en las ruedas de negocios y las compañías peruanas demandan apoyo en temas de conocimiento de la cultura e idioma chino. Estos elementos refuerzan la relevancia que tiene para los exportadores la introducción y promoción de sus productos y servicios. Además, se observa que los empresarios buscan fortalecer elementos prácticos de su inserción hacia el mercado chino (véase el gráfico V.B.4.1).

**Gráfico V.B.4.1**  
**Empresas de Chile y Perú: Áreas donde se necesita mayor apoyo para fortalecer su ingreso al mercado chino, 2021**  
*(En número de las respuestas totales)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de resultados del presente estudio (véase la sección de C de la encuesta).

## C. Discusión de los resultados del cuestionario

---

En cuanto a las barreras para su inserción, estas son altamente conocidas e identificadas, puesto que se repiten entre los consultados. Sin embargo, existen diversos niveles entre estas y, por eso, deben abordarse por las políticas de forma distinta: desde aspectos como la baja productividad, la falta de financiamiento, hasta elementos como la capacitación, son todos esenciales en el proceso de agregar valor. En particular, con respecto a la China, las diferencias culturales se mencionan reiteradamente como una imposibilidad de acceso y esto genera una especie de escepticismo de que sea posible llegar a ese mercado.

Otros desafíos que se identifican son en mayor medida para Chile, los altos costos de transporte y la desventaja de elementos como la huella de carbono. El idioma y el impacto en el etiquetado es una barrera importante que tiene como consecuencia que las frutas sean más fáciles de introducir. Otra barrera es el volumen y la consecuente sostenibilidad, esto hace que sea necesaria mayor planeación para mantener en el tiempo la demanda china que supera muchas veces la capacidad chilena, aquí se abren espacios de cooperación no solo público-privada, sino también entre los dos países. Las personas que respondieron el cuestionario también han señalado la necesidad de fortalecer las agencias gubernamentales de apoyo a la exportación. Se resalta la falta de capacidad de apoyo y la ausencia de incentivos para crecer o mejorar la promoción y posicionamiento de los productos.

## D. Recomendaciones para desarrollar una estrategia de fortalecimiento de la diversificación hacia la China

---

Esta sección presenta los resultados de 20 entrevistas a especialistas sobre el comercio exterior, dirigentes gremiales y funcionarios de agencias gubernamentales. El objetivo de este proceso es sistematizar las percepciones de los entrevistados sobre las variables de estudio y extraer elementos que pueden ser claves para establecer una estrategia de diversificación en el mercado chino. Las entrevistas se realizaron de manera remota, desde octubre a diciembre de 2021. Se utilizó una única pauta de entrevista basada en preguntas semiestructuradas acerca de tres elementos de análisis que se interrelacionan: 1) posibilidades de diversificar las exportaciones hacia la China, 2) medidas para incentivar la participación de las pymes y 3) sectores o productos con oportunidades (véanse los anexos V.A.1 y V.A.2).

El análisis de los resultados se basó tanto en probar las categorías derivadas de la literatura como en identificar nuevas categorías que surgían en las mismas entrevistas. De este proceso se obtuvieron cinco recomendaciones temáticas que pueden ser útiles en el momento de diseñar una estrategia de diversificación hacia el mercado chino. Cabe señalar que en este ejercicio prevalecieron los criterios de presencia y novedad. El primero se refiere a la aparición reiterada de los conceptos que se relacionan con la categoría que se seleccionó, el segundo refleja la selección de elementos novedosos que pueden contribuir con extender los elementos de análisis para el diseño de una estrategia hacia el mercado chino.

A continuación, se describen los principales resultados del proceso de entrevistas. En concreto, hay cinco elementos que pueden ser consideraciones relevantes para los tomadores de decisión, tanto de los países que se evaluaron en este estudio como para aquellos países que tengan un perfil similar en América Latina y el Caribe. Los elementos detectados tienen diferentes naturalezas y niveles de análisis, por ende, pueden interactuar en una estrategia bajo el formato de programas o proyectos ejecutables.

### 1. La China como plataforma para expandirse en el mercado asiático

De lo extraído, tanto de las entrevistas como del análisis de contenido, se observa que la China ya no se considera únicamente como un gran mercado de destino. El país asiático dejó de percibirse únicamente como un lugar para vender y potenciar productos y servicios (ya sea en las grandes ciudades o en las zonas interiores), para constituirse también en una plataforma para acceder a otros mercados dentro del Asia y, en particular, a países fronterizos a la China.

Los entrevistados y las empresas consultadas consideran a la China como un país que tiene una serie de ventajas competitivas, las que en su conjunto posicionan a la nación asiática como una plataforma para las exportaciones. Entre las principales ventajas se encuentran su alto grado de desarrollo en términos logísticos, en servicios financieros y portuarios (lo que incluye a los servicios de bodegaje y almacenamiento). Además, las ciudades portuarias están bien conectadas a través de aeropuertos y trenes de alta velocidad y de carga. En esta misma lógica, la mayoría de sus puertos para el comercio internacional son multimodales, lo que permite hacer adaptaciones del producto o del etiquetado. Finalmente, se señala a ciudades como Shanghái y Cantón como grandes plataformas de negocios, donde con frecuencia se organizan ferias internacionales que convocan a empresarios de los países asiáticos.

El Asia Sudoriental está en un momento de explosión enorme y quién sabe qué pasará en el resto del Asia, la India, Kazajistán y todos los *-stan*. Así que hay que aprovechar, hay que ver cuáles oportunidades y mercados quieren productos chilenos e intentar diversificar. Va a ser bueno para Chile porque hay que intentar tener cierto apalancamiento en el país, si hay una balanza demasiado desequilibrada en cualquier negociación de acuerdos comerciales en el futuro es posible vernos en una posición más precaria.

Además, la red logística que se está armando en la China sirve al Asia Sudoriental, así que hay muchas sinergias que se pueden aprovechar [...]. Hay que tratar de verlo como un núcleo: la China, Viet Nam, Tailandia, Camboya, Indonesia, la China y Filipinas<sup>6</sup>.

Estos elementos convierten a la China en un buen lugar para enviar productos, abrir oficinas y, desde ahí, profundizar las redes comerciales con países como Camboya, Corea, el Japón, Singapur, Tailandia y Viet Nam. Cabe señalar que dos entrevistados que residieron en la China mencionaron experiencias concretas de que ya varias empresas se encuentran utilizando a ciudades como Shanghái como plataforma para distribuir y abrir mercados en el Asia. En particular, se mencionaron los casos del vino y de las carnes blancas.

Al mismo tiempo, ver a la China como una plataforma de entrada a otros mercados se relaciona con la iniciativa de la franja y la ruta, cuya finalidad es establecer redes comerciales y plataformas de infraestructura que mejoren la conectividad, tanto física como digital, y con esto incentivar un comercio más dinámico y abierto. Lo anterior para favorecer las cadenas de suministros intermedios y globales, junto

6 Entrevista con Patricio Laporta, coordinador en Shanghái del China Desk de Carey.

con propiciar la seguridad alimentaria y material en términos de los productos y de los países que participan en este megaproyecto. Por lo anterior, la franja y la ruta funciona por sí misma como una plataforma, lo que permite a Chile y el Perú insertar sus productos y mejorar su participación en la cadena de suministro en el Asia, esto genera nuevas redes comerciales con los países vecinos a la China. Para los especialistas la China es una ventana a otros destinos en el Asia.

La preocupación de Chile de diversificar no solamente los productos, la canasta, sino que también los destinos me parece que es una lectura correcta. En el ámbito asiático existe un potencial gigantesco, zonas como ASEAN, países como Indonesia, Viet Nam [...] tienen poblaciones muy numerosas, un volumen poblacional muy atractivo<sup>7</sup>.

## **2. Programas para fomentar el ingreso de productos latinoamericanos a las provincias interiores de la China**

Con relación a la selección de ciudades y provincias para exportar o crecer en los envíos, la información recolectada de la experiencia de varios empresarios que llevan tiempo trabajando en la China da cuenta de que existe una diferenciación en los niveles de competencia según la ciudad. Aunque las grandes ciudades, al estar más abiertas al comercio internacional, facilitan el ingreso, ya que mantenerse en esos mercados no es sencillo. En las ciudades principales, como Beijing, Shanghái y Shenzhen, el nivel de competencia es alto. La diversidad de oferta, el volumen que manejan las transnacionales, así como el nivel de recursos de las empresas occidentales que buscan posicionarse por medio de la calidad hace que sea complejo para las medianas y pequeñas compañías sostenerse. Por esto, puede resultar más viable considerar a las grandes ciudades como plataformas de entrada, pero que el énfasis sea que las empresas se vayan moviendo hacia otras ciudades.

Las zonas interiores representan una gran oportunidad para expandirse y encontrar nuevos nichos de mercado. Estas se ubican en provincias que cuentan con poblaciones sobre los 7 millones de habitantes y que últimamente han visto aumentados sus niveles de ingreso. Esto se suma a un alto grado de crecimiento de la clase media, la que demanda cada vez más productos de mejor calidad, que favorezcan su salud y aumenten su estatus social.

<sup>7</sup> Entrevista con Ignacio Tornero, fundador-CEO de East Consulting.

Sobre diversificación de productos [...] el chino es infinitamente sofisticado y esto crece un montón y ya está más que claro en las ciudades principales, pero la clase media china crece más que nada en las ciudades interiores, que son ciudades más grandes que Santiago. Entonces el poder adquisitivo de esta clase media está subiendo infinitamente y ya no quiere comer el producto de mala calidad [...], quiere comer mejor y ahí es bien importante para Chile aprovechar ese mercado<sup>8</sup>.

En este proceso de sofisticación de la clase media china es importante identificar las oportunidades que esto puede generar en los países latinoamericanos, por lo que es necesario saber qué es lo que quiere y qué es lo que le gusta a este tipo de consumidor. Este punto puede ser una de las razones que expliquen la poca permanencia de las pymes que exportan a la China, pues quizás ofrecen productos que se demandan en los mercados occidentales, pero que no llaman la atención del consumidor asiático. La apuesta consistiría en establecer programas que permitan a las empresas chilenas y peruanas tener acceso a estos mercados entregándoles más soporte e información acerca de cómo ingresar a mercados tan grandes como el chino, identificar oportunidades y de qué manera formar redes de contacto que les permitan mantenerse en el tiempo.

Se destacan ideas en torno a crear sistemas de antenas comerciales, agregadurías en distintos lugares, que estudien las necesidades y demandas de los mercados y las traspasen a las empresas, de manera que se pueda generar industria. Se debe implementar otro tipo de políticas que incentiven el contacto con estas provincias, por ejemplo, a través de incrementar la participación en ferias, el establecimiento de oficinas o el envío de agentes comerciales que conozcan del idioma y de la cultura de estas zonas, de su funcionamiento y dinámicas, así como del perfil del consumidor chino, sus costumbres, hábitos y manera de pensar y con base en esto propiciar la inserción de las compañías.

Hay que considerar que el hecho de explorar estas zonas permite a las pequeñas y medianas empresas, que no cuentan con la capacidad de generar grandes volúmenes, abastecer a las ciudades más populosas donde hay más de 10 millones de habitantes, compitiendo en estos territorios intermedios a través de la calidad de sus productos y servicios. En consecuencia, con la encuesta, iniciativas como la Chile Week y la apertura de consulados y oficinas comerciales en provincias interiores como Sichuan, han ido activando instancias para que las compañías chilenas comiencen a interactuar con los distribuidores o consumidores de las zonas interiores.

8 Entrevista con Patricio Laporta, coordinador en Shanghai del China Desk de Carey.

### 3. Portalecimiento a través de líneas de financiamiento dirigidas a impulsar la inserción de pymes en el Asia

En las entrevistas con especialistas y empresarios, se observó que la falta de capital y financiamiento de las pymes es un aspecto crucial que dificulta la inserción en el mercado chino. Lo anterior es resultado de la ausencia de líneas específicas o créditos concesionales. Estas son necesarias, por un lado, para desarrollar capacidades de producción enfocadas en grandes mercados. Por el otro, para establecer una estrategia de posicionamiento que tenga en consideración el despliegue comunicacional, el mercadeo, la adaptación del etiquetado y el *packaging*, aunado a los costos logísticos y operacionales que implica el abrir oficinas y el uso de bodegas. Estos elementos, en su conjunto, hacen que las operaciones sean más complejas y costosas.

Para que las empresas puedan producir y ser competitivas, probablemente se debe tener un apoyo del Estado. Las compañías de menor tamaño tienen poco personal y muy caro [...] tienes que ir por esa vía de un subsidio a la productividad que permita competir<sup>9</sup>.

Contar con una línea de financiación dirigida y que ayude a mitigar las barreras y obstáculos, puede transformarse en una herramienta necesaria e indispensable para mejorar la diversificación de las empresas que ya exportan a la China y favorecer la participación de otras que por ahora no tienen esa capacidad. Asimismo, esta transferencia de recursos económicos debería estar acompañada de programas que orienten a los empresarios para que puedan insertarse en un mercado desconocido, que tiene otra cultura, otro idioma, otro sistema político, otro sistema jurídico-legal y donde se manejan otros códigos empresariales. Es decir, se pretende que esos recursos se puedan canalizar en estos insumos y con base en esto hacer más sostenible estos potenciales instrumentos. Entonces, una idea es mantener el equilibrio entre recursos operacionales y generación de capacidades, para que las compañías puedan ir preparadas hacia el mercado chino.

El financiamiento busca reducir el problema de la continuidad de los envíos de las pymes. Los entrevistados señalan que abrir mercados no garantiza que las empresas puedan mantener sus exportaciones en el tiempo. Los instrumentos financieros pueden ser vitales para fortalecer su resiliencia en el mercado destino.

9 Entrevista con Eduardo del Solar, dirigente gremial.

A nosotros no nos sirve una empresa que exportó una vez y no lo hizo nunca más. Necesitamos que estas empresas tengan cierta continuidad y un plan estratégico y capacidades como compañía de lograrlo y esa es otra aventura. Tampoco tenemos indicadores que nos aseguren 100% que esta empresa se va a mantener, que tiene la capacidad financiera permanente en el tiempo. Todo esto es muy dinámico y es siempre una apuesta [...]. Insisto para nosotros éxito no es que exportó, es que se mantenga y las evaluamos así<sup>10</sup>.

En resumen, lo que los entrevistados resaltan es la necesidad de que se establezcan instrumentos económicos para hacer créditos concesionales o transferencias directas. Esto incluye programas de generación de capacidades específicas para el mercado chino, puesto que los actuales programas son más cercanos a metodologías pensadas para insertarse en mercados occidentales o en otros mercados con características diferentes a los asiáticos. Debido a lo anterior, no se puede garantizar el éxito de la combinación entre recursos directos y generación de capacidades en la inserción de estas empresas en el mercado.

#### **4. Programas de articulación para la participación de las empresas en el proceso de diversificación de exportaciones**

Se desprende de las entrevistas, sobre todo en la variable de participación de las pymes, la dificultad que estas tienen para insertarse en un mercado competitivo como el chino. Este cuenta con otra cultura e idiosincrasia, además de manejarse volúmenes mucho más grandes de los que las empresas latinoamericanas están acostumbradas a tratar. Esto redundará en condiciones complejas de superar, que pueden hacer que se pierda el impulso de sumar a nuevos actores. Lo mismo sucede cuando se reflexiona en torno a enviar productos, por ejemplo, con mayor valor agregado, debido a que esto también tiene altos costos asociados. Esto hace parecer como casi imposible que las compañías latinoamericanas puedan competir en la China, enfrentando la entrega de un mayor volumen y, al mismo tiempo, aportando valor agregado a sus productos

Está el pequeño y mediano empresario que no tiene esa experiencia vivida, es un grupo masivo, pero tiene la intención, el Estado o a través de Alianzas público-privadas deben generar estos planes de cómo potenciar a las empresas para que sus incentivos estén en agregar valor a su producto pensando en el mercado chino.



Necesariamente tiene que haber un cierto grado de coordinación gremial y apoyos del gobierno y hay un desafío de estructurar programas sobre cómo acompañar y asesorar a las pequeñas y medianas empresas para convencerlos de que agregar valor en su producto puede traducirse en un beneficio para ellos como empresa y para el país<sup>11</sup>.

Se plantea que es relevante establecer un plan que articule el fortalecimiento de las grandes empresas, para que ellas se inserten en el mercado chino y en mercados asiáticos con apoyo estatal, mediante la generación de capacidades y otros instrumentos que fomenten este posicionamiento. No obstante, con la condición de que cuando estén completando este proceso incorporen a las pequeñas y medianas compañías para cubrir los productos o suministros complementarios que necesiten en su inserción y posicionamiento de venta. Aunque las pymes exportan poco y, en general, escasos productos, algunas (sobre todo de servicios) logran llegar a nuevos mercados junto con las empresas más grandes, por esto, surge la idea de explorar algunos ejemplos. Asimismo, se señala que la asociatividad permite uniformar los estándares necesarios en la oferta exportable. En esta misma lógica, se puede evaluar una asociatividad para robustecer los volúmenes de envío considerando la alta demanda de productos desde la China.

Nosotros cuando vemos que el 45% de las empresas que exportan son pymes, pero que solamente repercute en el 4% del volumen [...] ves que tu perfil de empresa es súper atomizado y acotado, con una gran cantidad de empresas, pero montos pequeños, sobre todo para la China, entonces también esto demanda hablar de asociatividad [...] que culturalmente en Chile no funciona tan bien [...] tenemos que generar volumen cuando hablamos de bienes con otros sectores<sup>12</sup>.

En síntesis, estas grandes empresas se movilizarían junto con las pymes, que funcionarían como sus proveedoras, articulándose bajo una lógica de tentáculos o conglomerados. Por un lado, están las grandes compañías (Falabella, Home Center Sodimac y otras del rubro de alimentos, por ejemplo) y, por otro, las pymes. Estas últimas, en el momento de abrirse una oficina comercial o de distribución en el país pueden prestar servicios de *marketing*, agentes logísticos, diseño de compra y venta de vestuario, traducción, transporte, entre otros.

11 Entrevista con Ignacio Tornero, fundador-CEO de East Consulting.

12 Entrevista con Marcelo Sobarzo, director de Desarrollo Estratégico en ProChile.

### 5. Programas que capaciten a los empresarios sobre las particularidades del mercado chino

La China por su tamaño y la relevante posición que tomó en el comercio internacional por sí solo, la convierte en un mercado clave para cualquier empresa. Sin embargo, el conocimiento que se tiene en América del Sur sobre la China es limitado.

Vemos la falta de conocimiento para visibilizar oportunidades, el entendimiento de las industrias y de los mercados, cómo los productos y servicios están siendo utilizados, en qué magnitud y dónde pudiera haber oportunidad para empresas chilenas o integración con otras compañías, pero para eso falta mucha bajada de información [...] falta identificar oportunidades<sup>13</sup>.

Los entrevistados resaltan que todavía se debe formar a los empresarios locales para que entiendan las particularidades del funcionamiento del mercado chino. Es necesario comprender cuáles son sus dinámicas, reglas del juego y formas de negociación. Además, se debe delimitar cómo es el perfil del consumidor chino, caracterizar sus costumbres, hábitos y manera de pensar. Se destaca la sofisticación que adquiere la clase media china, razón por la que es importante que se sepan identificar las oportunidades que esa realidad puede generar. En definitiva, se debe saber qué es lo que quiere y qué es lo que le gusta a este tipo de consumidor.

Acá se tiene un desafío importante que es preparar a las empresas, sobre todo para abordar un mercado tan desafiante como la China. Para esto, Chile necesita también generar una fuerte plataforma de capacitación y de preparación de las pymes en los temas que tienen que ver con sostenibilidad y el *e-commerce*. Es importante que las compañías estén preparadas<sup>14</sup>.

Que las empresas comprendan bien cómo se manejan los negocios allá, qué tipo de cosas se están importando allá y que opciones hay de trabajar los procesos allá [...] como para despertar interés, etc. [...]. Esto tiene que ser con un apoyo del Estado [...] para incentivar una política de apoyo a la exportación<sup>15</sup>.

13 Entrevista con Rosa Tamayo, coordinadora de asuntos internacionales en CORFO y coordinadora del Grupo Técnico de Innovación en Alianza del Pacífico.

14 Entrevista con Marcelo Sobarzo, director de desarrollo estratégico en ProChile.

15 Entrevista con Rosa Tamayo, coordinadora de asuntos internacionales en CORFO y coordinadora del Grupo Técnico de Innovación en Alianza del Pacífico.

Se destaca la necesidad de que las agencias gubernamentales que tienen oficinas en el exterior permitan capturar las necesidades y comportamientos de los mercados de destino; que en cierta medida sean una antena en ultramar para los empresarios y emprendedores nacionales. La entrega de esta información es vital para que los actores locales puedan adaptar su producción y estrategias para los nuevos mercados.

En el fondo Chile debe tener un sistema de antenas comerciales en el mundo capaces de capturar lo que necesitan los países, traspasarlo a la empresa chilena o traspasarlo al Estado, generar industria, producir clústeres, generar desarrollo local y ver si podemos cumplir las demandas de esos mercados y, de esa forma, generar nuevas industrias [...]. No solo se trata de analizar estadística, se trata de la conversación con la autoridad pertinente. Le denominamos antenas a que sean capaces de levantar la demanda en el fondo y traspasarla al Estado o el sector privado chileno para que puedan generar oferta.

Lo anterior, a la vez, se relaciona con el idioma, las brechas culturales y la manera en que se negocia en la China. Gran parte de los entrevistados sostiene que las brechas culturales son uno de los obstáculos más complejos para diversificar las exportaciones a la China. Es más, incluso dos entrevistados mencionaron que la manera de *pensar y la forma en la que los chinos actuaban* era tan diferente a lo que en Chile estaban acostumbrados que, en ese caso, era mejor vender a la China los productos tradicionales que ya se tienen, pero tratar de negociar con mercados de Occidente.

Una de las barreras es el idioma. Yo sé que hay un ProChile en la China que ayuda a las pymes, pero es bien difícil, porque ellos tienen una manera de pensar y de hacer las cosas distintas, a diferencia de cómo es en Chile, el Perú o la Argentina que hablamos el mismo idioma y que somos parecidos, en eso hay una barrera tremenda<sup>16</sup>.

En esta configuración se puede resaltar la labor de algunas universidades latinoamericanas, como la Universidad de Chile y la Universidad del Pacífico del Perú, que han abierto programas académicos y centros de investigación enfocados en la China, los que permiten fortalecer el entendimiento mutuo y reducir las brechas mencionadas. Anteriormente, existían centros como los Instituto Confucio más orientados en la cultura y el idioma, pero que no abordaban temas políticos y económicos que es el enfoque que ha surgido en los diferentes centros y esquemas de cooperación entre las universidades de la región y la China.

#### **6. Fortalecer la marca andina, seleccionando productos locales y endémicos para adaptarse en el mercado chino**

Otro aspecto extraído desde las entrevistas que puede sostener una estrategia de diversificación en el mercado chino es el fortalecimiento de la promoción de productos no tradicionales con un sello chileno, peruano o de la región andina. Se destacó una serie de productos saludables derivados de frutas y verduras, pero también de algunos minerales como el cobre. Se identifican productos endémicos como el maqui, quinua y algunos tubérculos que contienen alto valor nutricional y que se pueden exportar en versiones deshidratadas, en jugo o en *snacks*. Estos productos parecen ser valorados por las clases medias chinas, que buscan consumir productos orgánicos de alta gama (Simfruit, 2015). En esta configuración, se puede plantear el desarrollo de estrategias comunicacionales resaltando un sello de calidad andina, es decir, el envío de productos endémicos, que incorporan novedad, adaptación y que sean saludables. Por ejemplo, productos como el *cherrywine* o las barras energéticas de quinua con frutas locales, que pueden identificarse como productos clave de la región andina.

En el fondo cómo poder producir productos de mayor valor agregado que son importantes en la China, pero quizás darle un sello chileno. Sé que hay partes de la China que les gusta *cherrywine* y que yo sepa en la China solo entra la cereza fresca, pero quizás puedes aprovechar esta obsesión que tienen los chinos con las cerezas y empezar a hacer productos derivados con mayor valor agregado<sup>17</sup>. Esto reforzaría las acciones de las agencias de promoción como PromPeru, lo que otorga equilibrio entre identificar productos que sean valorados.

Esto reforzaría las acciones de las agencias de promoción como PromPeru, lo que otorga equilibrio entre identificar productos que sean valorados por las personas consumidoras chinas, pero que, a la vez, resalten la identidad y calidad del mercado de origen. Algo similar se encuentra en el caso de Chile, que tiene las marcas sectoriales, como Cherry Chile, Blueberry Chile y Salmón de Chile.

La estrategia como PromPerú es hacer comunicación, donde tenemos cuentas oficiales en el mercado en chino, en redes sociales chinas, y ello ayuda a generar la promoción. En este momento el esfuerzo se está centrando en recordarles<sup>18</sup>.

En síntesis, es posible afirmar que entre las principales estrategias que se identificaron y que coinciden con la literatura y experiencias, es posible identificar seis grandes lineamientos que se revisan a lo largo de esta sección. Cada uno ha sido explicado con mayor profundidad, pero en todos existe coincidencia en la necesidad de colaboración del Estado que junto con el sector privado puede lograr mayores niveles de capacitación en diferentes aspectos, apoyar al posicionamiento de marcas y programas y la generación de estrategias.

---

18 Entrevista con Juan Luis Kuyeng, consejero económico comercial del Perú en Shanghai (PromPerú).

## E. Oportunidades de exportación

---

La última sección de este capítulo pone atención en identificar los potenciales nichos para los exportadores de la región. Esta información busca contribuir con una lista de potenciales productos o servicios que pueden mejorar los indicadores de diversificación, valor agregado y participación de las pymes hacia el mercado chino. La detección de estos nichos de productos o servicios se llevó a cabo integrando los tres procesos de recolección de datos ejecutados en esta investigación: encuesta, entrevistas y análisis de contenido de los medios de comunicación.

Debido a que en las secciones anteriores se presentaron las técnicas de encuesta y entrevistas, se presentan aquí solamente algunos detalles de la técnica de análisis de contenido de la prensa chilena y peruana. Al igual que con las encuestas y entrevistas, el diseño está articulado para extraer inferencias válidas sobre los procesos de exportación hacia la China, con el objetivo de encontrar algunas respuestas a las brechas y desafíos que existen para la diversificación de exportaciones y mayor participación de las pymes. En términos concretos, se realizó una revisión de 20 artículos de noticias para el caso de Chile y de 14 para el caso del Perú durante el período 2019-2021. El procedimiento aplicado fue realizar una búsqueda de palabras clave en los archivos de los principales medios de comunicación escritos de ambos países. Estas palabras derivaron de la literatura y se enfocan en registrar las noticias que se refirieron a las exportaciones hacia el mercado chino.

Los resultados dan cuenta de que los medios de comunicación locales tienen una mirada mixta hacia el comercio con la China. Se resalta, al mismo tiempo, la concentración de exportaciones y las oportunidades de nuevos mercados en el país asiático. En concreto, se abordan temáticas como acciones para mejorar la diversificación, medidas que favorecen el intercambio, así como los desafíos que enfrentan las pymes para exportar. Los resultados se presentan, de forma jerárquica, según su presencia reiterada en las tres técnicas de recolecta que se utilizan a lo largo del estudio.

Se destaca que hay sectores entre los productos que Chile y el Perú tradicionalmente exportan que faltaría potenciar. De igual manera, se menciona la importancia de no descuidar nichos de mercado y la calidad de los productos, de manera que no se pierda competitividad y mantener diversificada la cartera de clientes. Frente a nuevos sectores, productos o servicios se señala que una buena estrategia es dotar a aquellos con un sello chileno o peruano que los diferencie, lo que ayuda con eso a su posicionamiento. Además, se habla de identificar nichos en que el volumen no sea lo primordial.

En términos generales, en ambos países, las empresas consideran que el sector de los servicios turísticos, alimentos deshidratados, saludables y procesados, como los servicios educacionales son los que tienen mayor oportunidad. Es importante señalar que la mayoría de las compañías consultadas corresponde al sector agroalimentario, por lo que es posible entender que haya una marcada preferencia por los nichos de alimentación. A continuación, se mencionan los nichos de productos o servicios que se identifican con oportunidades de ingresar o expandirse en la China, los que están ordenados en tres categorías: productos tradicionales, productos no tradicionales y servicios. A la vez, cada categoría está ordenada por el nivel de menciones o presencia de los productos y servicios en las entrevistas y análisis de contenidos de la prensa.

### 1. Productos tradicionales

En esta categoría se encuentran los productos que no incorporan valor agregado en la producción y que, durante la obtención, no se incurre en un proceso de transformación sustantivo (CEPAL, 2020). De acuerdo con este criterio se pueden considerar productos tradicionales las frutas y verduras frescas, asimismo, las carnes blancas y rojas sin procesar (véase el cuadro V.E.1.1).

**Cuadro V.E.1.1**  
Chile y Perú: productos tradicionales



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de resultados a través del presente estudio (triangulación entre la encuesta, entrevistas y análisis de contenido de los medios de comunicación).

En ambos países se reflejan categorías similares de productos tradicionales. Los empresarios consultados ven espacios de crecimiento en el envío de más variedad de alimentos. Esto se traduce en diversificar la presencia de frutas y potenciar el envío de carnes y frutos del mar, productos altamente cercanos a la dieta tradicional china y que ya se encuentran enlistados en los TLC. Por lo tanto, su entrada debe ser menos compleja en términos de posicionamiento y arancel. Aquí se destaca que el trabajo de consolidar nuevos sectores no debe dejar fuera los esfuerzos para fortalecer los productos tradicionales, ya que se puede crecer y agregar valor alrededor de estos, a través de estrategias conjuntas de innovación. Sin embargo, los controles fitosanitarios en la China son complejos, por ende, se deben negociar protocolos complementarios que faciliten su ingreso y distribución.

## 2. Productos no tradicionales

A diferencia de los productos tradicionales, estos requieren de un proceso que incorpore valor agregado y se consideran como complementarios a los tradicionales. Kouzmine (2000) establece una serie de criterios para caracterizar un producto como no tradicional: el producto no debe pertenecer al grupo de los energéticos; su exportación puede ser un fenómeno nuevo para el país productor; el producto puede aparecer en el mercado fuera de la temporada tradicional y la exportación del producto debe ser de cierta importancia para algún sector de la economía del país; entre las principales características. De acuerdo con esos criterios, algunos ejemplos de productos no tradicionales son el jugo de frutas, el vino, los productos forestales y agroindustriales. En esta línea, el estudio de Kouzmine (2000) señala que los países deberían priorizar la exportación de una gran cantidad de productos no tradicionales, puesto que un mayor valor agregado en los envíos se traduce en una mayor inversión y desarrollo de mano de obra calificada.

En los productos no tradicionales también se encuentra una fuerte presencia del sector alimentario, resultado del sesgo muestral (véase el cuadro V.E.2.1) la apuesta va en ir más allá de la dieta tradicional china. Se identifican productos que comúnmente demandan los consumidores altamente informados y con gustos sofisticados y que valoran una dieta saludable y orgánica. En el caso particular de Chile se observa el interés por posicionar bebidas. Estos productos pueden integrarse en la estrategia de cobertura de las ciudades en las zonas interiores donde se ha visto un aumento del poder adquisitivo de la clase media. La emergente clase media china busca mejorar su calidad de vida, estos consumidores están dispuestos a pagar más por productos que permitan cuidar su salud (Simfruit, 2015). Aquí se mencionan productos como superalimentos, alimentos orgánicos y *snacks* sanos.



### Cuadro V.E.2.1

#### Chile y Perú: Productos no tradicionales



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de resultados a través del presente estudio (triangulación entre la encuesta, entrevistas y análisis de contenido de los medios de comunicación).

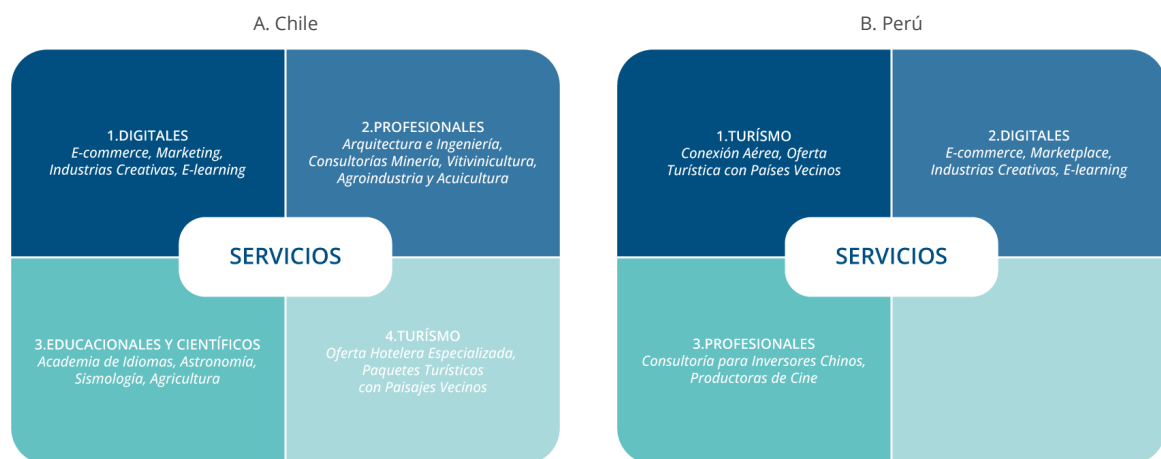
Además, se identificaron productos derivados de materias primas. Se resaltan productos derivados del cobre y el sector forestal. Más allá de que se deban evaluar las factibilidades técnicas y económicas por cada producto, existen dos ventajas intrínsecas. Por un lado, son productos con los que se cuenta en abundancia, existe reconocimiento de sus características en el mercado chino y experiencia en su extracción. Por el otro, existe un conocimiento adquirido y redes comerciales de estos productos en el mercado de destino. Aquí se mencionan, por ejemplo, calcetines e hilados de cobre para la salud y jabones con nano partículas de cobre, entre otros.

Un aspecto extraído en las entrevistas y que va en la línea de apostar por los productos no tradicionales es buscar un equilibrio entre identificar productos que sean valorados por las personas consumidoras chinas, pero que, a la vez, resalten la identidad y calidad del mercado de origen. En esta línea, cabe resaltar que la economía chilena y china son altamente complementarias y que los productos que se identifican no necesariamente tendrían que competir directamente con ofertas chinas. Esto involucraría menos competencia, pero mayor involucramiento en actividades de posicionamiento y *marketing*.

### 3. Sector servicios

El incrementar el comercio de servicios ha sido un objetivo explícito en la intención de diversificar la canasta, ambos países tienen importantes deficiencias para exportarlos (López y otros, 2020). En las entrevistas fue necesario solicitar expresamente que se identificaran oportunidades en este sector y las respuestas fueron amplias y con bajo nivel de conocimiento en la mayor parte de los casos, lo que se puede observar en el Cuadro V.E.3.1a y V.E.3.1b. En el caso del Perú resultó todavía más complejo.

**Cuadro V.E.3.1**  
Chile y Perú: servicios y exportables



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de resultados a través del presente estudio (triangulación entre la encuesta, entrevistas y análisis de contenido de los medios de comunicación).

La identificación de servicios también es heterogénea en cuanto a que hay oportunidades en diferentes industrias, tanto presenciales como digitales. Un elemento interesante es que varios servicios son complementarios, por ende, se pueden establecer ofertas cruzadas. Por ejemplo, se pueden ofrecer servicios educativos y turísticos en un mismo programa. Una escuela de idiomas o facultad puede ofrecer un programa de inmersión para aprender español o alguna disciplina y, al mismo tiempo, que una empresa de turismo se haga cargo de las actividades de recreación y esparcimiento. Asimismo, se pueden combinar servicios digitales como cursos *e-learning* con actividades presenciales en Chile, como pasantías profesionales.

Otra dinámica que se puede dar es combinar la exportación de servicios y productos. En el apartado de recomendaciones para establecer una estrategia se mencionó la posibilidad de generar programas que fortalezcan el apoyo a las grandes empresas, pero que estas incluyan a las pymes en sus planificaciones de expansión. Por ejemplo, una gran empresa que busca expandirse en la distribución de productos en la China incluya a las pymes como sus proveedoras de servicios de *marketing*, diseño, agentes logísticos o traducción, entre otros. Los servicios exportables a la China son un área que merece una mayor exploración.

## F. Conclusión

---

Es claro que tanto Chile como el Perú no han logrado diversificar sus matrices productivas ni exportadoras y que, además, están ancladas en productos de bajo valor agregado, a pesar del surgimiento de algunos sectores. En esta línea tienen serias deficiencias en incorporar a las pymes (principales proveedoras de empleo) en este proceso de inserción económica que ha sido exitoso para ambas economías. En los últimos diez años su dependencia ha girado de destinos más diversos o, en ocasiones, más cercanos a los Estados Unidos, hacia la China con quien hoy mantienen un porcentaje cercano al 30% de sus exportaciones. Es necesario destacar que el sector externo es fundamental en las estrategias de desarrollo de los países y que, aunque el diagnóstico es claro, es necesario buscar los caminos que logren resolver este problema. Los resultados que se encontraron a lo largo del estudio, aunque destacan particularidades en cada país, tienen similitudes y evidencian necesidades comunes.

En los resultados hay seis recomendaciones que van en la dirección de determinar estrategias de largo plazo, de forma integral y que dejan en evidencia que el caso de la China no debe abordarse con la lógica de abrir mercados en países occidentales. Entre las recomendaciones se destacan: i) La China como plataforma para expandirse en el mercado asiático, es decir, comprender y escalar este mercado como un punto de partida; ii) aprovechar la posibilidad de ingreso a provincias interiores, de menor tamaño, pero con clases medias emergentes y que no son siempre de interés primario de las grandes empresas, aquí el turismo como una posibilidad conjunta es muy destacado; iii) las pymes necesitan financiamiento específico para su comercio con el Asia; iv) formular un programa que articule a las grandes compañías con las pymes, para su inserción conjunta en el mercado asiático; v) capacitación para profundizar el entendimiento respecto de las diferentes aristas que representa el mercado chino y vi) fortalecer el sello distintivo e individual o común de los países, con congruencia en el surgimiento de esta clase media.

Resulta muy atractivo el forjar alianzas público-privadas que vayan en la dirección asiática y con posibilidad de integrar a ambos países. Las pymes tienen un problema de volumen que una alianza chileno-peruana puede cubrir. Además, a través de esta iniciativa los emprendedores pueden levantar fondos en el Asia. El consejo binacional, en el caso de ambos países, es importante para fomentar nuevos negocios.

En la China se definió ya una imagen país más individualizada en cuanto a las preferencias de mercado. En particular en el caso de Chile, hay una percepción de que el vino y las cerezas han llegado a la población común, lo que permite ganar un primer nivel de confianza para continuar profundizando en las exportaciones. Este proceso ha sido apoyado por Chileweek y Sernatur, que abren la posibilidad de conjugar una estrategia con el Perú para generar una imagen en lo turístico más compartida.

Entre las oportunidades, se detecta un espacio para diversificar no solamente en el territorio chino, sino también con exportaciones con los países limítrofes. La China a través del marco de la ruta de la seda ha venido cofinanciando con los países vecinos una serie de obras de infraestructura logística para el comercio. Esto permite utilizar los puertos chinos como plataforma de entrada para después acercarse a mercados en países como Viet Nam, Camboya y Laos. Puertos como el de Guangzhou pueden servir como plataformas logísticas para después enviar carga por tren, por ejemplo, hacia las ciudades del noreste de Viet Nam, país con que hay tratados comerciales y agentes de promoción de exportaciones. En lo que respecta al mercado chino, se mencionan los superalimentos, es decir, hay espacio para desarrollar nichos de agregación de valor en productos alimenticios que respondan a una demanda cada vez más sofisticada.

En cuanto a los nichos de exportación, además de consolidar los tradicionales, aparecen algunos no tradicionales y servicios que pueden ser una línea de base para programas de prospección. En los productos no tradicionales se destaca la elaboración de *snacks* como *sticks*, *chips* y barras de cereales que incorporen, tanto alimentos de la dieta tradicional como alimentos altamente saludables. Por ejemplo, enviar *snacks* de algas marinas y barras de cereales que incorporen la quinua, maqui y cacao. Asimismo, se identificaron productos derivados de los recursos naturales que más se envían, como minerales y el sector forestal. En este punto la apuesta es sumar envíos con productos intermedios basados en el cobre y algunas maderas, por ejemplo, tubos, hilos y cables de cobre. En el sector salud se identifican productos vinculados con el cobre, como los hilados, reactivos para exámenes en bancos de sangre, en traumatología y otros.

Además, se identificó una lista de servicios con potenciales oportunidades para el mercado chino. Los sectores de economía digital, turismo y servicios logísticos se llevaron la mayor cantidad de menciones. Se destacan elementos interesantes sobre los servicios, en primer lugar, su alta complementariedad en el momento de establecer una estrategia de oferta. Por ejemplo, a través de un programa de inmersión cultural ofrecer servicios educativos y turísticos en un mismo paquete. En segundo lugar, se puede entrelazar la exportación de servicios y productos. En el apartado de recomendaciones para establecer una estrategia se mencionó la posibilidad de generar programas que fortalezcan el apoyo a las grandes empresas, pero que estas incluyan a las pymes en su expansión hacia la China. Por ejemplo, que una gran empresa que busca expandirse en la distribución de productos en la China incluya a las pymes como sus proveedoras de servicios de *marketing*, diseño, agentes logísticos, traducción, entre otros.

Sin embargo, cabe precisar que más allá de la identificación de nuevas oportunidades todavía prevalece una percepción de que exportar a la China es muy lejano para las pymes y es algo que, en ocasiones, no consideran posible. Entre los desafíos, un objetivo interesante en un próximo estudio es conocer qué opinan los expertos y las personas consumidoras chinas. Un estudio que profundice este tema puede arrojar luz sobre la demanda, incluso en cuanto a los espacios de creación de esta. Con esto se podría profundizar en los servicios y en particular en las nuevas oportunidades que el mundo digital abriría.

## Bibliografía

- // **Agosin, M. y otros (2012)**, "Determinants of export diversification around the world: 1962-2000", *The World Economy*, vol. 35, N°3.
- // **Agosin, M. y R. Ffrench-Davis (1993)**, "Trade liberalization in Latin America", *CEPAL Review*, N° 50.
- // **Ali, M. (2017)**. "Determinants of related and unrelated export diversification", *Economies*, vol. 5, N° 50.
- // **Alvarez, M., K. Fernández-Stark y N. Mulder (2020)**, *Gobernanza y desempeño exportador de los servicios modernos en América Latina y la India*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- // **Atlas (2021)**, The Atlas of Economic Complexity, [en línea] <https://atlas.cid.harvard.edu/>
- // **Baer, W. (1972)**. "Import substitution and industrialization in Latin America: Experiences and interpretations", *Latin American Research Review*, vol. 7, N° 1.
- // **Bórquez, A. López, D. y Muñoz, F. (2021)**. *Relaciones entre Chile y China: un enfoque integral*. Santiago, RIL Ediciones.
- // **CEPAL (1994)**. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad, [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2140-regionalismo-abierto-america-latina-caribe-la-integracion-economica-al-servicio>.
- \_\_\_ (2020), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2020*, Santiago [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46450-la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-2020>.
- \_\_\_ (2021), *Crecimiento de América Latina y el Caribe en 2021 no alcanzará a revertir los efectos adversos de la pandemia*. <https://www.cepal.org/es/comunicados/crecimiento-america-latina-caribe-2021-alcanzara-revertir-efectos-adversos-la-pandemia>.
- // **Chai, Y. y Y. Yue (2019)**, *Sino-Latin American economic and trade relations*, Nueva York, Springer.
- // **Clavijo, Y. y S. Dorado (2020)**, *Lineamientos para el fomento de la exportación de Pymes manufactureras en Colombia. Estudio de caso a partir de la experiencia chilena*. Bogotá, Corporación Universitaria Minuto de Dios.
- // **ComexPerú (2019)**, *A 9 años del TLC con China*. Semanario 974, [en línea] <https://www.comexperu.org.pe/articulo/a-9-anos-del-tlc-con-china>.
- \_\_\_ (2020), *TLC Perú-China: una década de ganancias*. Semanario 1018, [en línea] <https://www.comexperu.org.pe/articulo/tlc-peru-china-una-decada-de-ganancias>.
- // **Comtrade (2021)**, [en línea] <https://comtradeplus.un.org/>
- // **Devlin, R. y G. Mougillansky (2010)**, *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- // **Dingemans, A. y C. Ross (2012)**, "Los acuerdos de libre comercio en América Latina desde 1990. Una evaluación de la diversificación de exportaciones". *Revista CEPAL*, N° 108.
- // **Fonchamnyo, D.C. y A.R. Akame (2017)**, "Determinants of export diversification in Sub-Saharan African region: a fractionalized logit estimation model", *Journal of Economics and Finance*, vol. 41.
- // **Galán, L. y otros (2014)**, "Pymes exportadoras ¿Cuáles son las variables determinantes?" *Ciencias Administrativas*, N° 4.
- // **Huria, A y P. Brenton (2016)**, Export Diversification in Africa: The Importance of Good Trade Logistics, [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22346>.
- // **INEI (2021)**, Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú, [en línea] <https://www.gob.pe/inei/>
- // **Kouzmine, V. (2000)**. Exportaciones no tradicionales latinoamericanas: un enfoque no tradicional. Santiago, CEPAL.
- // **Lederman, D. y W. Maloney (2007)**, "Trade structure and growth", *Policy Research Working Paper*, N° 3025, Washington, D.C., Banco Mundial.
- // **López, D. y Villar, A. (2021)**, Chile frente a las tensiones entre Estados Unidos y China. Nuevas Voces de Política Exterior: Chile y el Mundo en la era postconsensual, Fondo Cultura Económica, 337-351.
- // **López Giral, D., y Muñoz Navia, F. (2012)**, "El inicio formal de la Alianza del Pacífico", *Revista Puentes*, Vol. 13, N° 4.
- \_\_\_ (2016). El comercio de servicios y el desarrollo: una discusión en curso. *sociedad y economía*, N°30, 255-280.
- // **Lopez, D. y otros (2020)**. State neutrality, business elite and the lack of export services development in Chile: An exploratory qualitative analysis. *Organizations and Markets in Emerging Economies*, Vol. 11, N°21, 152-172.
- // **Lupano, J. A. (2013)**. La infraestructura de transporte sostenible y su contribución a la igualdad en América Latina y el Caribe. Santiago, CEPAL
- // **Meller, P. y Zenteno, I. (2013)**, "Diversificación de exportaciones en América Latina: experiencias y lecciones para políticas públicas", *Recursos naturales y diversificación exportadora. Una mirada de futuro para América Latina*, Santiago, CIEPLAN.
- // **MINCETUR (s. f.)**, *Perú-China tratado de libre comercio*. Estudio conjunto de factibilidad. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), [en línea] [http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/images/stories/china/docs/Peru\\_China\\_JFS\\_Final\\_espanol.pdf](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/images/stories/china/docs/Peru_China_JFS_Final_espanol.pdf).
- // **Ministerio de Relaciones Exteriores de la China (2020)**, "China and Latin American and Caribbean countries hold special video conference of foreign ministers on COVID-19", [en línea] [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1800563.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1800563.shtml).
- // **Mincetur (2021)**, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, [en línea] <https://www.gob.pe/institucion/mincetur/noticias/581099>
- // **Monge, R. y L. Rivera (2020)**, *Costa Rica: Un proceso de apertura inconcluso, análisis de economía política de la apertura comercial y episodios reveladores*, San José, Editorial ULEAD.
- // **OCDE/CEPAL (2012)**, *Perspectivas económicas de América Latina 2013: políticas de pymes para el cambio estructural*, París, OECD Publishing, [en línea] <https://doi.org/10.1787/leo-2013-es>.

## V. La China un espacio para la diversificación de los países de América del Sur: El caso de Chile y el Perú

// **OCDE/OMC (2019)**, *Ejercicio de vigilancia de la ayuda para el comercio de la OCDE y la OMC*. Paris, OECD Publishing, [en línea] <http://dx.doi.org/10.1787/888933952653>.

\_\_\_\_\_(2020), *La ayuda para el comercio en síntesis 2019: Apoyar la diversificación y el empoderamiento económicos*. Paris, OECD Publishing, [en línea] <https://doi.org/10.1787/79394efe-es>.

// **Orlandi, P. (2006)**, "Las Pymes y su rol en el comercio internacional", *White Paper Series del Centro de Estudios para el Desarrollo Exportador*. Palermo, Cedex de la Universidad de Palermo.

// **OMC (2008)**, Informe sobre el comercio mundial, [en línea] [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/publications\\_s/wtr08\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/wtr08_s.htm)

\_\_\_\_\_(2020) Bases de datos, publicaciones y herramientas, [en línea] [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/statis\\_s/data\\_public\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/data_public_s.htm)

// **Poblete, C. y J. Amorós (2013)**, "Determinantes en la estrategia de Internacionalización para las Pymes: el caso de Chile", *Journal of Technology Management & Innovation*, Vol. 8, N° 1.

// **Rosales, O. y M. Kuwayama (2012)**, *China y América Latina y el Caribe: hacia una relación económica y comercial estratégica*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

// **Simfruit (2015)**, "Riesgos alimentarios están llevando a clase media china a una mayor preocupación sobre seguridad alimentaria y privilegiar los productos orgánicos", *Plataforma de Información de la Industria Frutícola Chilena*, [en línea] <https://www.simfruit.cl/riesgos-alimentarios-estan-llevando-a-clase-media-china-a-una-mayor-preocupacion-sobre-seguridad-alimentaria-y-privilegiar-los-productos-organicos/>.

// **Subrei (2021)**, Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, [en línea] <https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales/acuerdos-comerciales-vigentes/china>

// **Tokatlian, J. (2007)**, "Las relaciones entre Latinoamérica y China: un enfoque para su aproximación", *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 47, N° 185.

// **Trade Map (2020)**, Trade statistics for international business development, [en línea] <https://www.trademap.org/Index.aspx>

// **Valenzuela-Klagges, I., B. Valenzuela-Klagges y L.J. Irarrazaval (2018)**, "Desarrollo emprendedor latinoamericano y sus determinantes: evidencias y desafíos", *Revista Pilquen, Sección Ciencias Sociales*, vol. 21, N° 3.

// **WITS (2021)**, World Integrated Trade Solutions, [en línea] <https://wits.worldbank.org/>

// **Yu, L. (2015)**. China's strategic partnership with Latin America: a fulcrum in China's rise. *International Affairs*, 91(5), 1047-1068.



## Anexos

### Anexo V.A.1

#### Entrevistados del caso chileno

Nombre	Categoría	Área o sector
EDUARDO DEL SOLAR	Dirigente gremial	Dirigente ejecutivo de APIS (Asociación de Proveedores de la Industria de Salud)
OSVALDO PASTÉN	Dirigente gremial	Minería y director de AIA (Asociación Industriales de Antofagasta)
MARCOS ILLESCA	Dirigente gremial	Gerente general corporativo de Asexma (Asociación de Exportadores y Manufacturas)
RICARDO RAINERI	Académico	Economista y exministro de Energía
PATRICIO LAPORTA	Abogado	Coordinador en Shanghai del China Desk de Carey
MAURICIO BENÍTEZ	Abogado	En la actualidad, en BDO como Partner Internacional Tax & Legal en BDO. Líder de la Mesa de China
IGNACIO TORNERO	Abogado	Fundador-CEO de East Consulting
ROSA TAMAYO	Funcionaria	Coordinadora de asuntos internacionales en CORFO
MARIANA SOTO	Empresaria	Gerente general de CENEM (Centro de Envases y Embalajes de Chile)
DIEGO TORRES	Dirigente gremial	Director de relaciones internacionales SOFOFA
MARCELO SORBAZO	Funcionario	Director de desarrollo estratégico de ProChile

Fuente: Elaboración propia.

### Anexo V.A.2

#### Entrevistados del caso peruano

Nombre	Categoría	Área o sector
JORGE CHIAN	Representante gremial	Exconsejo económico comercial del Perú en la China y director ejecutivo de la Cámara de Comercio Exterior Peruano China
GABRIEL AMARO	Dirigente gremial	Director ejecutivo de Asociación de Gremios Productores Agrarios del Perú
ÓSCAR QUIÑONES	Representante gremial	Jefe del Instituto de Investigación y Desarrollo del Comercio Exterior de la Cámara de Comercio de Lima
MARÍA ROSA MORÁN	Académico	Profesora e investigadora de la Universidad ESAN
CARLOS AQUINO	Académico	Director del Centro de Estudios Asiáticos de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos
OTTO REGALADO	Académico	Profesor e investigador de la Universidad ESAN
LUIS MAYAUTE (ENTREVISTA CODIFICADA)	Diplomático	Director del Centro de Estudios Asiáticos de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos
JUAN LUIS KUYENG	Funcionario PromPerú	Consejero económico comercial (e) del Perú en Shanghái

Fuente: Elaboración propia.

---

### Anexo V.A.3

#### Encuesta sobre la diversificación de exportaciones hacia China

##### 1. Indique el sector productivo de su empresa

- Minería y manufacturas derivadas
- Forestal y manufacturas derivadas
- Alimentos (agropecuario/pesca/vinos, etc.)
- Industria
- Tecnologías digitales
- Distribución
- Servicios
- Otro:

##### 2. Señale su capacidad productiva

- Menos de 2400 UF Anuales
- Entre 2.400,1 y 5.000 UF Anuales
- Entre 5.000,1 y 10.000 UF Anuales
- Entre 10.000,1 y 25.000 UF Anuales
- Entre 25.000,1 y 50.000 UF Anuales
- Entre 50.000,1 y 100.000 UF Anuales
- Más de 100.000,1 UF Anuales

##### 3. Califique su experiencia exportadora

- Ninguna
- Ocasional
- Regular

##### 4. Indique si ha exportado hacia China

- Sí
- No

##### 5. En el caso de que ha exportado hacia China, señale las provincias o municipios autónomos de destino

- Jiangsu
- Zhejiang
- Fujian
- Guangdong
- Shanghái
- Pekín
- Henan
- Hunan
- Shaanxi
- Hubei
- Otro:

**6. ¿Qué tan importante es para su negocio el acceso al mercado chino? (califique con 5 Total desacuerdo y 1 Total acuerdo).**

- Vital para el crecimiento de la empresa
- Es un mercado más
- Es más importante el mercado de Estados Unidos
- Es más importante abrir otros mercados

**7. ¿Qué tan graves son los obstáculos para consolidar sus exportaciones hacia China? (califique con 5 más grave y 1 menos grave)**

- Adecuación de productos
- Capacidad de producción
- Capacidad del personal para negociar
- Acceso a canales de distribución
- Barreras arancelarias
- Acceso al crédito exportador
- Acceso a los contactos en el mercado destino
- Trámites de exportación
- Desconocimiento aspectos legales
- Manejo conocimiento idioma
- Información del mercado destino
- Costos de transporte

**8. Además de sus exportaciones actuales ¿qué nuevos productos o servicios tienen potencial en el mercado chino?**

**9. Según su criterio, indique cuáles de estos nichos puede tener oportunidad en el mercado chino (puede seleccionar máximo 5 opciones).**

- Servicios turísticos (por ejemplo, viajes a la Patagonia y Antártica)
- Servicios educacionales (por ejemplo, programas académicos de inmersión al español y programas *edutech*)
- Servicios de empresas *fintech*
- Productos químicos (por ejemplo, polímeros de etileno y láminas de polímeros de propileno).
- Productos metal mecánico (por ejemplo, acumuladores eléctricos de plomo y llaves de metales comunes)
- Productos sidero-metalúrgico (por ejemplo, cables de cobre)
- Alimentos deshidratados, congelados y en conserva
- Alimentos saludables (por ejemplo, *superfood*)
- Alimentos procesados derivados de algas y frutos del mar
- Servicios geominería (por ejemplo, módulos de prospección minera, mapeo y dibujo geológico)
- Materiales de construcción (madera para pasta, madera regenerada, madera terciada, madera celular, etc.)
- Sales y ácidos inorgánicos (por ejemplo, sales metálicas, cloruros, blomuros, etc.)

**10. ¿Ha participado en algún programa de asistencia hacia el exportador ofrecido por una agencia gubernamental? en el caso afirmativo señale cuál:**

**11. En el caso de que haya participado en un programa de asistencia hacia el exportador, indique qué institución le han apoyado (puede seleccionar varias opciones)**

- ProChile
- SUBREI
- CORFO
- SERCOTEC
- Gobierno regional
- Otro:

**12. Indique cuáles son las 5 áreas donde necesita mayor apoyo para fortalecer su ingreso al mercado chino (seleccionar máximo 5 opciones)**

- Financiamiento para cubrir los costos de la exportación
- Financiamiento para crecer en capacidad productiva
- Financiamiento para la promoción internacional
- Capacitación en temas de proceso exportador
- Capacitación en negociación con China
- Capacitación en *marketing* digital
- Capacitación en idioma chino
- Informaciones normativas de China
- Información de los beneficios de los acuerdos de libre comercio
- Contacto con importadores
- Participación en ferias internacionales
- Participación en ruedas de negocios
- Ayuda en el posicionamiento de acorde a las exigencias del mercado chino
- Ayuda en la adaptación del envase y etiquetados del producto
- Otro:

**13. Priorice las acciones que debiesen generar las agencias gubernamentales para apoyar el acceso al mercado chino (opciones: No es importante, Poco importante, Algo importante, Importante y Muy importante).**

- Financiamiento estatal para exportar servicios
- Apoyo de oficinas comerciales
- Capacitación para exportadores
- Plataforma logística para adaptar envíos
- Establecer nuevos acuerdos comerciales
- Reducción de impuestos
- Asistencia a la búsqueda de nuevos mercados
- Medidas de la facilitación del comercio
- Reducción de aranceles a las importaciones de insumos
- Acceso al crédito exportador
- Establecer una zona de libre comercio con China

# VI. Tensiones comerciales entre China y Estados Unidos: ¿una oportunidad para América Latina y el Caribe en el mercado estadounidense?<sup>1</sup>

---

Raquel Artecona<sup>2</sup>  
Daniel Perrotti<sup>3</sup>  
Lennard Welslau<sup>4</sup>

---

1 Este artículo se terminó de escribir a comienzos de 2022.

2 Oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Washington.

3 Oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Washington.

4 Bruegel.

## Introducción

---

La administración Trump anunció al comienzo de su gestión que seguiría un enfoque comercial más agresivo en la relación de los Estados Unidos con China. El objetivo se vinculaba a denunciar las prácticas comerciales desleales de China y restablecer el equilibrio de la relación comercial entre los dos países, utilizando todas las herramientas disponibles: medidas comerciales correctivas domésticas, negociaciones bilaterales, y litigios en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Este anuncio marcó una desviación repentina y significativa de una filosofía de libre comercio y mercados abiertos que había dominado la política comercial de los Estados Unidos durante décadas, y la apertura de un período de crecientes tensiones entre las dos potencias.

En particular, a partir de 2018, el Gobierno de los Estados Unidos implementó una serie de medidas comerciales para abordar el exceso de oferta mundial y el colapso de los precios de algunos bienes (acero y aluminio) como resultado del aumento de la producción china. Otras medidas estuvieron destinadas a reducir el déficit comercial con China que había alcanzado en 2018 los 378,6 mil millones de dólares (alrededor de 1.200 dólares por persona) y enfrentar la estrategia de desarrollo de China. Como resultado de estas acciones, Estados Unidos incrementó los aranceles sobre casi el 50% de sus importaciones de China. El arancel medio de los Estados Unidos aplicado a las importaciones procedentes de China aumentó del 3% a más del 12% en 2018. A la vez, China respondió imponiendo nuevos aranceles a aproximadamente el 70% de las importaciones desde los Estados Unidos. El arancel chino promedio sobre las importaciones de los Estados Unidos aumentó de menos del 10% a más del 18% en 2018. Los nuevos aranceles de los Estados Unidos cubrieron una proporción todavía mayor de las importaciones procedentes de China que los niveles máximos de protección especial de los Estados Unidos durante la era del *comercio administrado* de la década de 1980, que incluía el Acuerdo para Multifibras y otras restricciones voluntarias a la exportación (Bown, 2019).

Por otra parte, Estados Unidos ha sido históricamente el principal socio comercial de América Latina y el Caribe, representando el 43% de las exportaciones y el 32% de sus importaciones en 2018. Sin embargo, aunque la participación de mercado de las exportaciones de América Latina y el Caribe a los Estados Unidos aumentó en las últimas décadas, la participación de las exportaciones asiáticas en ese mismo mercado creció aún más rápidamente. Para 2018, las exportaciones de América Latina y el Caribe representaban alrededor del 18% del mercado de importación de bienes de los Estados Unidos, mientras que la participación de Asia ascendía al 33%. Solo las exportaciones de China

## VI. Tensiones comerciales entre China y Estados Unidos: ¿una oportunidad para América Latina y el Caribe en el mercado estadounidense?

capturaron el 20% del mercado de importación de los Estados Unidos ese año. Asimismo, las tensiones comerciales entre los Estados Unidos y China afectaron el origen y la composición de las importaciones de los Estados Unidos, lo que pudo haber tenido un impacto significativo en las exportaciones de América Latina y el Caribe hacia este destino.

En este capítulo se analiza el impacto de las tensiones comerciales entre China y Estados Unidos en la competencia o desplazamiento de las exportaciones chinas sobre las exportaciones latinoamericanas y caribeñas hacia el mercado estadounidense. El análisis se basa en un modelo de gravedad aumentada, el cual parte del modelo de gravedad convencional que predice los flujos comerciales bilaterales en función de características económicas y geográficas tales como el PIB y la distancia, y se aumenta al incluir las importaciones estadounidenses procedentes de China como variable explicativa adicional. Esta herramienta permite estimar el impacto de la competencia china sobre América Latina y el Caribe en el mercado de bienes estadounidense antes y después del comienzo de las tensiones comerciales.

Como se explica con más detalle en la sección de estrategia de estimación, el modelo se basa en la proporción normalizada de las importaciones procedentes de China en las importaciones de terceros países industrializados seleccionados como variable instrumental, al tiempo que presenta especificaciones de efectos fijos no lineales y lineales para lidiar con la potencial endogeneidad, los flujos comerciales nulos, y los términos de resistencia multilateral (MRT según sus siglas en inglés). En el análisis, la región de América Latina y el Caribe está representada por 33 países<sup>5</sup>.

El análisis contribuye en tres aspectos de la literatura: en primer lugar, la evaluación de los efectos de las tensiones comerciales en la competencia de las exportaciones es un aporte a la bibliografía sobre los efectos económicos derivados de estas tensiones geopolíticas. En segundo lugar, la estimación del efecto del desplazamiento contribuye particularmente con el estudio sobre la competencia de las exportaciones entre América Latina y el Caribe y China en el mercado de los Estados Unidos. En tercer lugar, la estrategia de estimación y los resultados del modelo de gravedad se suman a un cúmulo de literatura que utiliza modelos de gravedad aumentada para analizar la competencia de las exportaciones chinas sobre otros países.

Los resultados reflejan un impacto significativo de las exportaciones chinas a los Estados Unidos sobre las exportaciones de América Latina y el Caribe al mismo mercado, tanto antes como después del inicio

<sup>5</sup> Los países de América Latina y el Caribe en la muestra son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).



## VI. Tensiones comerciales entre China y Estados Unidos: ¿una oportunidad para América Latina y el Caribe en el mercado estadounidense?

del conflicto comercial. En el caso de los productos afectados directamente por las medidas comerciales, un aumento porcentual de las importaciones de los Estados Unidos procedentes de China dio lugar a una disminución promedio de las importaciones procedentes de América Latina y el Caribe de entre el 0,24% y el 0,42% antes de la introducción de las medidas comerciales. Después de que se implementaron las mismas, el efecto de desplazamiento fue significativamente menor (entre 0,21% y 0,25%). Para los bienes no involucrados directamente en el conflicto comercial, el efecto de desplazamiento fue también mayor en el período previo a 2018.

Por su parte, controlando por la significatividad estadística en la reducción de la competencia de las exportaciones en los dos grupos de productos (los directamente afectados por las medidas, y el resto) se observa que la reducción entre los productos que no participan directamente en la disputa comercial se vuelve estadísticamente no significativa después de tener en cuenta las tendencias específicas de cada país. Contrariamente, la reducción de la competencia china en las exportaciones entre los productos afectados directamente por las medidas comerciales es estadísticamente significativa incluso después de controlar por esas tendencias.

Estos resultados sugieren que el aumento de los aranceles de los Estados Unidos sobre los productos chinos ha hecho que las exportaciones de América Latina y el Caribe sean más competitivas en el mercado estadounidense, lo que redujo el efecto de desplazamiento de los productos chinos sobre los de América Latina y el Caribe hacia los Estados Unidos. Esto indica que, al menos en el período inmediatamente posterior a la aplicación de las medidas comerciales contra China, la región pudo aprovechar el cambio en los precios relativos.

Este capítulo se estructura de la siguiente manera. En la siguiente sección se describe brevemente la evolución de las tensiones comerciales entre China y Estados Unidos y las medidas adoptadas por el gobierno de los Estados Unidos. En la sección B se resumen los diferentes canales a través de los cuales las tensiones comerciales pueden extenderse y afectar a la región de América Latina y el Caribe. En la sección C se examinan los antecedentes de la literatura sobre la competencia de las exportaciones entre China y América Latina y el Caribe en el mercado de bienes de los Estados Unidos, lo que se complementa con la revisión de trabajos de modelos de gravedad aumentada presentados en la sección D. La sección E detalla la estrategia de estimación y los datos utilizados, cuyos resultados son presentados en la sección F. Finalmente, la sección G concluye el análisis y sugiere futuras líneas de investigación y recomendaciones de políticas.

## A. Evolución de las tensiones comerciales

---

Aunque es potestad del Congreso de los Estados Unidos promulgar leyes comerciales y establecer objetivos para las negociaciones comerciales, determinadas leyes otorgan cierta autoridad, aunque limitada, al presidente de los Estados Unidos para imponer unilateralmente restricciones comerciales con base a investigaciones y otros requisitos. Estas incluyen el art. 232 de la Ley de Expansión Comercial de 1962 y los arts. 201 y 301 de la Ley de Comercio de 1974. Estas normativas han sido rara vez invocadas desde la creación de la OMC en 1995, organismo que aborda las controversias entre sus Estados miembros a través del mecanismo de solución de diferencias.

Sin embargo, a partir de 2018, el gobierno de los Estados Unidos comienza a implementar una serie de medidas bajo estas leyes comerciales. Algunas con el objetivo de abordar el exceso de oferta mundial y el consiguiente colapso de los precios atribuido al uso de subsidios industriales por parte de China y al aumento de la producción de sus empresas estatales. Otras medidas comerciales se enfocaron al objetivo de reducir el déficit comercial bilateral, que en 2018 había alcanzado 378,6 mil millones de dólares (aproximadamente 1.200 dólares por persona), así como la decisión de la administración Trump de enfrentar la estrategia de desarrollo de China.

En esta dirección, la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC según sus siglas en inglés) anunció el 31 de octubre y el 21 de noviembre de 2017, que las importaciones de paneles solares y lavarropas, respectivamente, habían causado daño a las industrias de los Estados Unidos y recomendó la imposición de restricciones de *protección mundial*. Las dos industrias habían presentado solicitudes separadas para las investigaciones a principios de 2017 en virtud de la Sección 201 de la Ley de Comercio de 1974. En consecuencia, el 7 de febrero de 2018, se tomaron varias medidas que incluyeron incrementos de aranceles para células y módulos solares, lavarropas domésticos, y grandes piezas de lavarropas residenciales. En las medidas, los Estados Unidos incluyó a todos los países con algunas excepciones, por ejemplo, Canadá se excluyó de los aranceles sobre los lavarropas; mientras que se excluían los países en desarrollo si representaban menos del 3% individualmente o el 9% colectivamente de las importaciones estadounidenses de células solares o grandes lavarropas residenciales, respectivamente.

Asimismo, el 16 de febrero de 2018, el Departamento de Comercio de los Estados Unidos publicó informes en los que constataba que las importaciones de productos de acero y aluminio amenazaban a la seguridad nacional en virtud de la Sección 232 de la Ley de Expansión

## VI. Tensiones comerciales entre China y Estados Unidos: ¿una oportunidad para América Latina y el Caribe en el mercado estadounidense?

Comercial de 1962, investigaciones que se habían iniciado bajo previa instrucción del presidente Trump. A raíz de ello, el 23 de marzo de 2018, la Sección 232, Investigaciones sobre el Acero y el Aluminio *Amenaza con perjudicar la seguridad nacional de los Estados Unidos* dio lugar a las siguientes acciones: imposición de aranceles del 10% sobre una lista específica de importaciones de aluminio con vigencia indefinida, imposición de aranceles del 25% sobre una lista de importaciones de acero que se seleccionó con vigencia indefinida, e imposición de aranceles del 50% sobre las importaciones de acero de Turquía. En esta acción se incluyeron la mayoría de los socios comerciales de Estados Unidos con algunas excepciones: Argentina y Australia quedaron permanentemente exentas de los aranceles sobre el aluminio; y Argentina, Australia, Brasil y Corea del Sur quedaron permanentemente exentas de los aranceles sobre el acero.

Aquí vale señalar que, en 2017, Canadá fue el mayor proveedor extranjero de acero a los Estados Unidos, representando el 17,7% de las importaciones totales del mismo; México representó el 8,6%, y China el 3,5%. En conjunto, los cinco principales exportadores de acero a los Estados Unidos representaron alrededor del 65% del total. Por su parte, los cinco principales exportadores de aluminio, que alcanzaron al 75% de las importaciones de aluminio de Estados Unidos, fueron Canadá, China, Rusia, los Emiratos Árabes Unidos y la Unión Europea. Ninguno de ellos recibió excepciones arancelarias, mientras que Argentina y Australia recibieron restricciones de cuotas (CEPAL, 2019).

En el mismo año, América Latina y el Caribe representaron el 23,9% de las importaciones de acero y el 7,3% de las importaciones de aluminio de los Estados Unidos. Brasil y México fueron el segundo y cuarto mayores exportadores de acero y juntos fueron responsables de casi el 95% de las exportaciones de acero de la región. En cuanto al aluminio, la Argentina<sup>6</sup> fue el quinto mayor exportador a los Estados Unidos y representó la mitad de las importaciones de aluminio a este país desde la región (CEPAL, 2019).

El 17 de mayo de 2019, Estados Unidos, México y Canadá anunciaron un nuevo mecanismo de monitoreo para evitar aumentos repentinos en las importaciones de acero y aluminio, mientras que Estados Unidos acordó retirar todos los aranceles de acero y aluminio de la Sección 232, así como los aranceles de represalia relacionados a éstos (Fefer y otros, 2021).

6 La Administración Trump eximió a las importaciones de aluminio de Argentina de los aranceles de aluminio sujetos a una cuota absoluta.

## VI. Tensiones comerciales entre China y Estados Unidos: ¿una oportunidad para América Latina y el Caribe en el mercado estadounidense?

Por otra parte, el 22 de marzo de 2018 el representante de Comercio de los Estados Unidos (USTR según sus siglas en inglés) publicó un informe en el que constataba que China estaba llevando a cabo prácticas comerciales desleales relacionadas con la transferencia de tecnología, la propiedad intelectual, y la innovación, en virtud del art. 301 de la Ley de Comercio de 1974. La investigación había sido iniciada por el USTR después de recibir instrucciones en un memorando presidencial de agosto de 2017. Las medidas adoptadas en virtud del art. 301(2), investigación de obstáculos al comercio de China *Prácticas discriminatorias o irrazonables* dieron lugar a acciones en tres etapas. En la etapa 1, el 6 de julio de 2018, se impuso un arancel de importación del 25% a 818 importaciones de Estados Unidos (34 mil millones de dólares). El 23 de agosto de 2018, la etapa 2 introdujo un arancel de importación del 25% sobre 279 importaciones de Estados Unidos (alrededor de 16 mil millones de dólares). El 24 de septiembre de 2018, la Etapa 3 introdujo un arancel del 10% sobre 5.745 importaciones de los Estados Unidos (aproximadamente 200 mil millones de dólares) que el 10 de mayo de 2019 se incrementó al 25%.

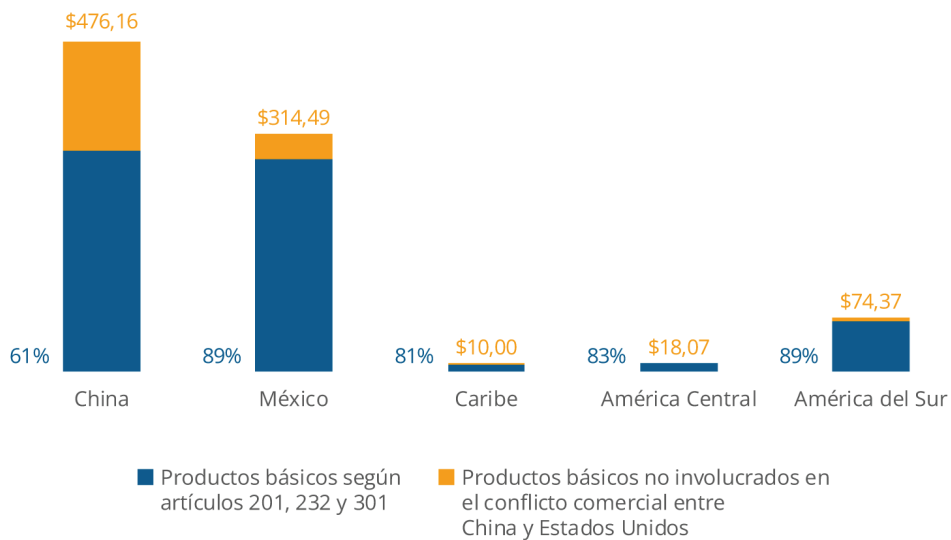
El total de nuevos aranceles en virtud de las secciones 232, 201 y 301 afectó al 85% de las líneas arancelarias procedentes de China que de 2015 a 2018 representaron el 62% del valor total de las importaciones estadounidenses procedentes de ese país. Los productos afectados también constituyen una parte importante de las importaciones estadounidenses desde la región de América Latina y el Caribe. Solo para México, que representa alrededor del 80% de las exportaciones de la región a los Estados Unidos (Artecona y Perrotti, 2021), los productos afectados por los nuevos aranceles representaron alrededor del 90% del valor total de sus exportaciones hacia los Estados Unidos. Para toda América Latina y el Caribe, los nuevos aranceles afectaron al 86% de las líneas arancelarias, las cuales alcanzaron al 86% del valor de las importaciones en el período comprendido entre 2015 y 2018 (véase el gráfico VI.A.1). Debido a que los nuevos aranceles disminuyen el costo relativo de las importaciones estadounidenses de América Latina y el Caribe en relación con las de China, las exportaciones de la región a los Estados Unidos podrían experimentar un aumento mientras se mantengan las medidas.

## VI. Tensiones comerciales entre China y Estados Unidos: ¿una oportunidad para América Latina y el Caribe en el mercado estadounidense?

**Gráfico VI.A.1**

**Estados Unidos: Importaciones desde América Latina y el Caribe clasificados de acuerdo con la situación en el conflicto comercial, promedios anuales 2015-2020**

*(En miles de millones de dólares, los valores porcentuales indican la participación de las importaciones en las secciones 201, 232 y 301)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de la Oficina del Censo de los Estados Unidos y Bown (2021).

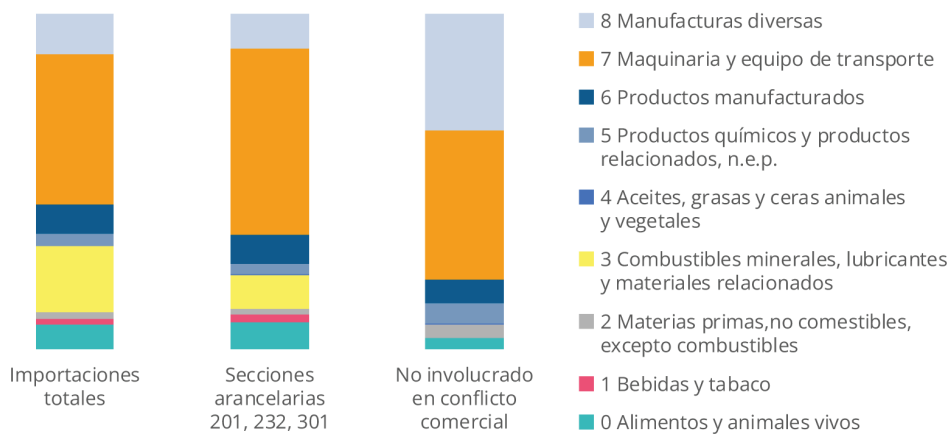
La gran proporción de las exportaciones de América Latina y el Caribe afectadas por el conflicto comercial revela que la composición sectorial de los productos afectados directamente por las medidas comerciales se alinea estrechamente con la estructura de exportación de América Latina y el Caribe hacia los Estados Unidos (véase el gráfico VI.A.2). Los sectores más afectados para la región fueron los artículos manufacturados y los combustibles minerales (Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, CUCI, secciones 7, 3, 8 y 6). En el caso de China (véase el gráfico VI.A.3), la proporción sectorial más significativa de los productos afectados por los aranceles recayó en los productos manufacturados y químicos (secciones 7, 8, 6 y 5 de la CUCI).

VI. Tensiones comerciales entre China y Estados Unidos: ¿una oportunidad para América Latina y el Caribe en el mercado estadounidense?

**Gráfico VI.A.2**

Estados Unidos: Importaciones de América Latina y el Caribe por participación en diferencias comerciales y composición sectorial, promedio anual 2015-2020

(Porcentaje de las importaciones totales)



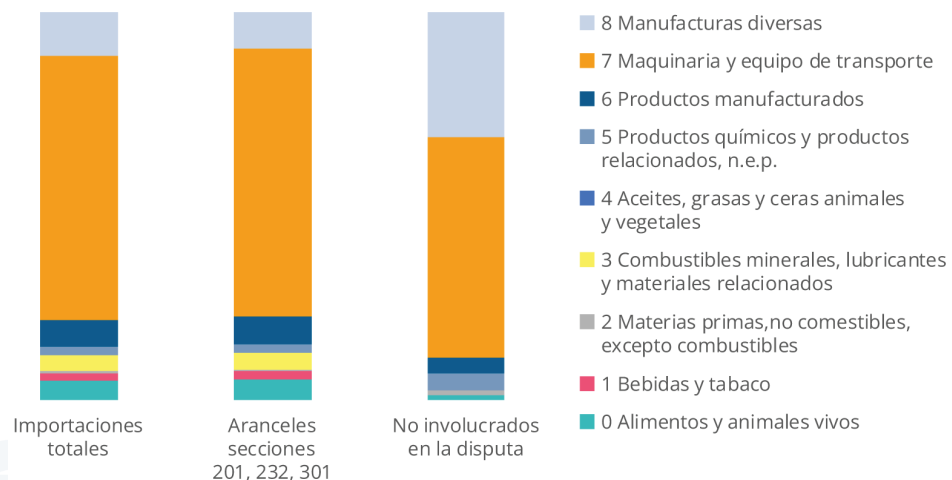
**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de la Oficina del Censo de los Estados Unidos y Bown (2021).

**Nota:** Se omiten las importaciones previstas en la sección 9 de la CUCI (productos básicos y transacciones no especificadas en otra parte).

**Gráfico VI.A.3**

Estados Unidos: Importaciones procedentes de China por participación en diferencias comerciales y composición sectorial, promedios anuales 2015-2020

(Porcentaje de las importaciones totales)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de la Oficina del Censo de los Estados Unidos y Bown (2021).

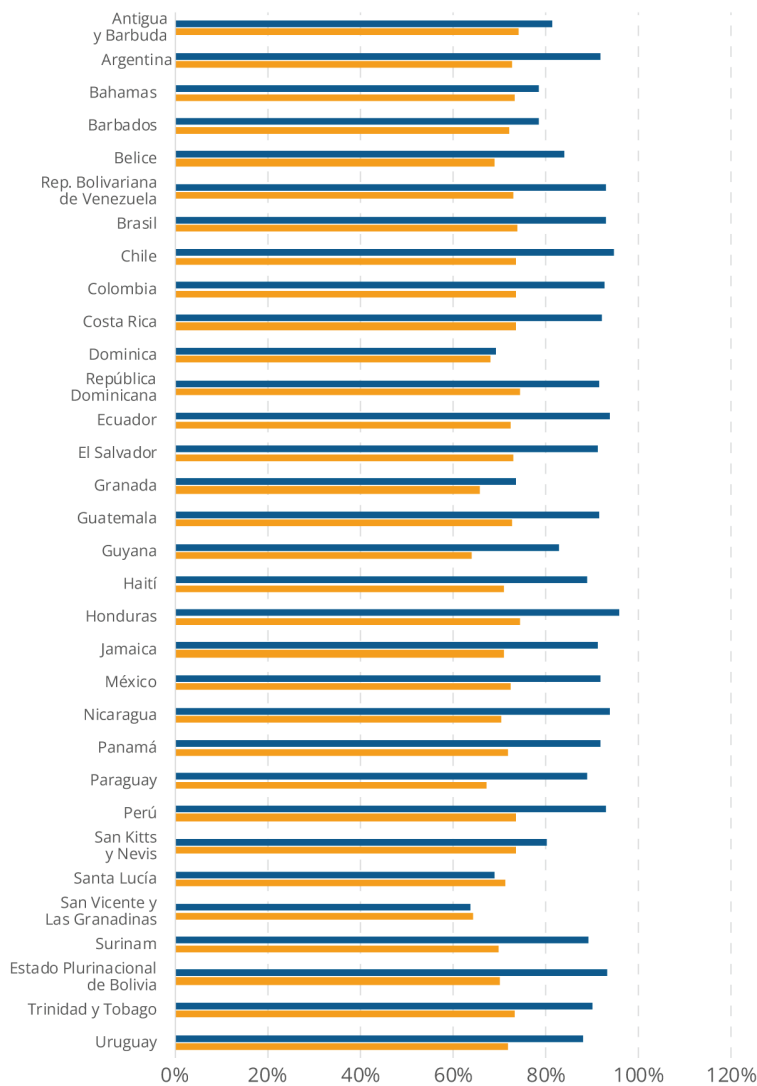
**Nota:** Se omiten las importaciones previstas en la sección 9 de la CUCI (productos básicos y transacciones no especificadas en otra parte).

VI. Tensiones comerciales entre China y Estados Unidos: ¿una oportunidad para América Latina y el Caribe en el mercado estadounidense?

**Gráfico VI.A.4**

**América Latina y el Caribe: Proporción de líneas arancelarias afectadas por las tensiones comerciales en el total de las importaciones y en el decil con mayor incremento**

*(Porcentaje de la clasificación arancelaria de los Estados Unidos de 30355 líneas importadas desde América Latina y el Caribe)*



■ Proporción de líneas arancelarias sujetas a medidas comerciales entre el decil superior de la mayor parte del aumento de las importaciones

■ Proporción de líneas arancelarias sujetas a medidas comerciales entre las importaciones

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de la Oficina del Censo de los Estados Unidos y Bown (2021).

**Nota:** La participación del decil con mayor incremento entre 2014-2017 y 2018-2020, se calcula como la proporción promedio de las líneas arancelarias sujetas a medidas comerciales en virtud de las secciones 201, 232 y 301 y el total de importaciones en el período.

## VI. Tensiones comerciales entre China y Estados Unidos: ¿una oportunidad para América Latina y el Caribe en el mercado estadounidense?

Los cambios observados en el valor de las importaciones procedentes de América Latina y el Caribe hacia los Estados Unidos desde la introducción de las medidas comerciales pueden proporcionar una idea provisional de si la introducción de las medidas comerciales afectó positivamente a las exportaciones de la región. Allí se observa que, entre el 10% de los productos cuyas exportaciones aumentaron más dinámicamente en el período posterior al inicio de las tensiones comerciales, un promedio del 87% se vio afectado directamente por las medidas. Sin embargo, la proporción de productos sujetos a medidas comerciales entre todos los productos importados en ambos períodos fue solo del 71%. Esta discrepancia sugiere que las tensiones entre China y Estados Unidos pueden haber llevado, por la vía de sustitución, a aumentos en las exportaciones latinoamericanas y caribeñas de productos sujetos a aranceles bajo las secciones 232, 201 o 301. Esta última observación regional de que las exportaciones más dinámicas estuvieron afectadas por los cambios arancelarios también se aplica a nivel nacional excluyendo a Cuba, Santa Lucía, y San Vicente y las Granadinas, tal como se muestra en el gráfico VI.A.4 7.

Después de dos años de crecientes tensiones, el 15 de enero de 2020, China y Estados Unidos firmaron el *Acuerdo Económico y comercial entre los Estados Unidos de América y la República Popular China: Fase Uno*. Como parte del acuerdo comercial, China acordó comprar al menos 200 mil millones de dólares adicionales en bienes y servicios de los Estados Unidos por encima de los niveles de referencia de 2017, por dos años desde el 1 de enero de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2021. El acuerdo estableció un sólido sistema de solución de controversias para garantizar una aplicación y un cumplimiento rápido y eficaz. El Acuerdo de la Fase Uno también exige reformas estructurales y otros cambios en el régimen económico y comercial de China en las áreas de propiedad intelectual, transferencias de tecnología, agricultura, servicios financieros, moneda y divisas. Sin embargo, varias inquietudes de los Estados Unidos no están cubiertas por el acuerdo y tendrían que abordarse mediante un nuevo acuerdo. Entre estas cuestiones se encuentran los subsidios, el exceso de capacidad, las empresas estatales, delitos cibernético vinculados a la propiedad intelectual (PI) patrocinados por el estado, las normas, los requisitos de localización de datos de ciberseguridad, las restricciones a las transferencias de datos transfronterizas, la política de competencia y la transparencia regulatoria<sup>8</sup>.

7 Estos resultados se basan en los productos importados en ambos períodos.

8 La representante del USTR, Sra. Katherine Tai, hizo esas observaciones durante un discurso en el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS) que se centró en el enfoque de la administración Biden-Harris hacia la relación comercial bilateral entre China y los Estados Unidos.



## B. Tensiones comerciales y América Latina y el Caribe

---

La intensificación de las tensiones comerciales agravó la desaceleración del comercio mundial observada desde finales de 2018. En el primer semestre de 2019, el valor de las exportaciones de China a los Estados Unidos disminuyó un 8% con relación al mismo período del año anterior. Se registraron reducciones en los envíos en todos los sectores, con varios sectores alcanzando disminuciones porcentuales de dos dígitos (CEPAL, 2020). En 2020 se sumaron a las tensiones entre Estados Unidos y China las disputas sobre el origen de la pandemia por COVID-19, y con medidas adoptadas para mitigar la propagación del virus, como el cierre de fronteras, los confinamientos y las prohibiciones de viaje, que tuvieron un profundo efecto en los flujos mundiales de bienes y servicios, lo que dificultó todavía más que China cumpliera con sus compromisos del Acuerdo de Fase Uno de 2020 (CEPAL, 2021).

Las consecuencias económicas de las tensiones comerciales se han extendido a los socios comerciales del resto del mundo. La desviación de los flujos comerciales, así como los cambios en las cadenas globales de valor, la incertidumbre y los efectos sobre los precios han tenido importantes implicaciones para América Latina y el Caribe, tanto a corto como a largo plazo.

La desviación del comercio es uno de los canales más importantes en cuanto a los efectos económicos indirectos del conflicto comercial. Para evitar las nuevas barreras comerciales, Estados Unidos y China buscaron mercados alternativos para abastecerse de importaciones, lo que llevó a varios países de la región a experimentar un aumento en su demanda de exportaciones. Algunos estudios sugieren que los países de América Latina y el Caribe especializados en ciertos productos agrícolas pueden reemplazar a Estados Unidos o China en sus mercados recíprocos (Piñeiro y otros, 2020). Argentina y Brasil, por ejemplo, se beneficiarían de una mayor demanda de soja (Carvalho y otros, 2019). Asimismo, y aunque los efectos directos de los aumentos arancelarios en la economía mundial son limitados, la desviación del comercio en una variedad de sectores puede conducir a una reorganización en las cadenas globales de valor (Bekkers y Schroeter, 2020). Por ejemplo, México puede beneficiarse de la relocalización y el *nearshoring* (Larraín, 2021).

## VI. Tensiones comerciales entre China y Estados Unidos: ¿una oportunidad para América Latina y el Caribe en el mercado estadounidense?

El conflicto también tiene sus costos. Un estudio calculó el impacto de los aumentos arancelarios en los aranceles acumulados pagados por terceros países y encontró que los socios comerciales engarzados en eslabones inferiores de las cadenas globales de valor, especialmente aquellos con estrechos vínculos comerciales con el país que impone aranceles, sufren importantes pérdidas (Mao y Görg, 2020). En este sentido, se estima que México, por ejemplo, soportará cargas arancelarias adicionales de alrededor de 500 millones a 1.000 millones de dólares debido a las tensiones comerciales.

La incertidumbre y la volatilidad de los precios de las materias primas son canales adicionales que pueden afectar negativamente a los socios comerciales. Por ejemplo, la disminución de la demanda de China afectó directamente los precios de ciertos productos básicos como el cobre y otros minerales, que son un componente vital de exportación para algunos países de la región (Canuto, 2019). Además de la incertidumbre sobre el futuro de las relaciones comerciales que desalientan los compromisos de exportación e inversión, algunos expertos argumentan que el aumento de la incertidumbre y la consiguiente volatilidad del tipo de cambio perjudicarían a los agricultores de América Latina y el Caribe que dependen de la importación de fertilizantes y maquinaria (Andreoni y Koop, 2019). A largo plazo, tales distorsiones pueden exacerbarse si los exportadores afectados por los aranceles intentan hacer *dumping* de sus exportaciones en terceros mercados o presionan para obtener subsidios de los gobiernos nacionales (Piñeiro y otros, 2020).

Sin embargo, no resulta evidente de inmediato si los costos arancelarios indirectos y el aumento de la incertidumbre pueden compensar los beneficios de la reorganización de los flujos comerciales y las cadenas de valor. Para evaluar los efectos generales de las tensiones comerciales a largo plazo, varios estudios se han basado en modelos computacionales de equilibrio general. En este sentido, Bouët y Laborde (2018) evalúan 18 escenarios de posibles comportamientos de las tensiones comerciales, variando los socios comerciales involucrados y las posibles represalias. Los escenarios con Estados Unidos y China como partes involucradas ven el volumen de comercio de México, así como de los miembros del tratado de libre comercio República Dominicana-Centroamérica (CAFTA-DR), aumentado en más del 2%. El bienestar también aumentaría hasta un 0,3% para México y hasta un 0,5% para los miembros del CAFTA-DR. Las naciones caribeñas también se beneficiarían, aunque en menor grado.

## VI. Tensiones comerciales entre China y Estados Unidos: ¿una oportunidad para América Latina y el Caribe en el mercado estadounidense?

Del mismo modo, la CEPAL (2019), modela cinco escenarios, que reflejan un empeoramiento progresivo de las tensiones comerciales (el modelo no considera el impacto de las tensiones comerciales en los mercados financieros). En la mayoría de los escenarios, las estimaciones muestran un impacto económico positivo de la continuidad en las tensiones para varios países de América Latina y el Caribe, impulsado principalmente por el desvío de comercio. En un escenario, por ejemplo, el PIB de América Latina y el Caribe aumenta un 0,7%, mientras que México, con su mayor potencial para reemplazar a los fabricantes chinos en el mercado de Estados Unidos, presenta un aumento del PIB del 1,2%. Los escenarios que muestran una escalada en las medidas proteccionistas entre los dos países implican mayores riesgos para la economía global, lo que afecta negativamente a América Latina y el Caribe. A pesar de estos riesgos, siguen existiendo oportunidades para industrias de exportación específicas, como la automotriz y electrónica mexicana, así como para los fabricantes textiles centroamericanos<sup>9</sup>.

Los beneficios potenciales para los exportadores de América Latina y el Caribe también se estudian en Carvalho y otros (2019), quienes examinan los efectos de la disputa comercial en varias economías emergentes, incluidas Argentina, Brasil y México, utilizando el modelo de equilibrio general del Proyecto de Análisis de Comercio Global (GTAP según sus siglas en inglés). Encuentran que habría aumentos en la producción de acero y aluminio para los tres países de la región, así como en la producción de soja de Argentina y Brasil. México, aunque se proyecta que perderá parte de su producción de productos químicos y automotrices, tendría un incremento en la producción de productos electrónicos. Los efectos generales sobre el bienestar de los tres países serían positivos.

Por otra parte, los estudios que analizan los efectos de contagio a escala mundial se hacen eco de las conclusiones sobre las consecuencias positivas del desvío del comercio para la región de América Latina y el Caribe. Sus resultados sugieren, sin embargo, que las ganancias son insuficientes para compensar las pérdidas en el PIB en el ámbito mundial (Du y otros, 2020; FMI, 2019; Tsutsumi, 2019; Tu y otros, 2020).

<sup>9</sup> Los cinco escenarios en CEPAL (2019) incluyen las siguientes medidas: (1) Recargo sobre las importaciones de acero y aluminio en los Estados Unidos; (2) Escenario 1 más recargos recíprocos impuestos entre los Estados Unidos y China; (3) Escenario 2 más represalias comerciales de otros socios comerciales de los Estados Unidos (Unión Europea, Canadá, Federación de Rusia, India, México y Turquía); (4) Escenario 3 más un recargo del 25% sobre los automóviles importados en los Estados Unidos y represalias similares (25%) adoptadas por la Unión Europea, el Canadá, China, el Japón, la República de Corea y el resto del mundo; (5) Escenario 4 más la imposición de un recargo del 10% por parte del Estados Unidos y China sobre las importaciones recíprocas que actualmente no están sujetas a recargos.

## VI. Tensiones comerciales entre China y Estados Unidos: ¿una oportunidad para América Latina y el Caribe en el mercado estadounidense?

Otros estudios proyectan una imagen ambigua de las consecuencias para América Latina y el Caribe. Por ejemplo, Devarajan y otros (2018) estiman que las tensiones comerciales conducen a un aumento en las exportaciones generales de los países de América Latina y el Caribe, pero con una disminución en las exportaciones hacia los Estados Unidos. Por su parte, Li y otros (2018) estiman los efectos del bienestar y reportan pérdidas para Brasil, México y Perú, los únicos tres países de América Latina y el Caribe en su muestra de 29 naciones. Hong y otros (2021) emplean una metodología de estudio de eventos para las exportaciones y un modelo de equilibrio general para analizar el bienestar, incluyendo a Argentina, Brasil, Chile, y México. Al igual que en Piñeiro y otros (2020) y Carvalho y otros (2019), los autores encuentran que las exportaciones brasileñas a los Estados Unidos pueden incrementarse en el corto plazo. Sin embargo, el impacto sobre las exportaciones de los otros tres países no es significativo ni duradero. Los efectos sobre el bienestar son positivos para todos los países, pero de pequeña magnitud.

Tal como se mencionó en la sección previa, el Acuerdo de Fase Uno de 2020 detuvo la escalada del conflicto comercial entre las dos economías más grandes, lo que reduciría la incertidumbre general y mejoraría las perspectivas económicas globales. Sin embargo, el acuerdo comercial también puede revertir los efectos positivos indirectos para la región provocados por el desvío de comercio. Compromisos establecidos en el acuerdo, como la compra de productos agrícolas estadounidenses por un valor de 200 mil millones de dólares pueden resultar en la redirección de importaciones chinas originalmente pautadas con países de América Latina y el Caribe, hacia proveedores de los Estados Unidos (Heuring y otros 2020). En esta línea, Chowdhry y Felbermayr (2020) estiman que Brasil puede experimentar una reducción de 4,95 mil millones de dólares en las exportaciones de soja a China, así como reducciones en las exportaciones de productos manufacturados y petróleo crudo. Por su parte, Freund y otros (2020) argumentan que la concesión de privilegios exclusivos como parte de un acuerdo comercial perjudicaría el comercio mundial y particularmente a los socios comerciales cercanos a los Estados Unidos y China. Según su análisis, las reducciones en las exportaciones latinoamericanas de materias primas pueden disminuir el bienestar en 0,27%.

En síntesis, las tensiones comerciales entre China y los Estados Unidos han afectado y seguirán afectando a las economías de la región a través de diversos canales, donde el desvío de comercio se yergue como el más relevante. En lo que sigue, este capítulo responde al interrogante asociado a la magnitud con que las tensiones comerciales han afectado la competencia entre las exportaciones originadas en la región y en China con destino hacia los Estados Unidos.

## C. Competencia entre las exportaciones de China y América Latina y el Caribe

---

Desde mediados de la década de 2000, la creciente presencia de China en el mercado mundial impulsó una amplia gama de estudios acerca de su impacto y consecuencias para América Latina y el Caribe. Los estudios sobre la competencia de las exportaciones se han basado tradicionalmente en la comparación de dotaciones factoriales, así como en la evolución de las composiciones de exportación y cuotas de mercado de China y América Latina y el Caribe en terceros países. Sin embargo, no existe un claro consenso sobre el alcance de la competencia en el mercado estadounidense.

Varios estudios han llegado a la conclusión de que, con la notable excepción de México, China representa una baja amenaza para los países de la región. El argumento a favor de la complementariedad con China se basa en la noción de las ventajas comparativas impulsadas por la dotación factorial. Devlin y otros (2006) enfatizan que la abundancia de tierra que se encuentra en América Latina favorece la producción basada en los recursos naturales, mientras que la abundancia de mano de obra de Asia proporciona una ventaja comparativa para la manufactura. Al analizar la participación y la penetración en el mercado de bienes de los Estados Unidos por parte de China y América Latina y el Caribe, los autores encuentran que, aunque la participación de las exportaciones chinas creció más rápidamente entre los años 1970 y 2000, la misma se concentró en la fabricación de productos, particularmente en materiales manufacturados y manufacturas diversas. Más recientemente, China también aumentó su exportación de productos más sofisticados tecnológicamente, como la electrónica de consumo, mientras que América Latina y el Caribe tiene altas cuotas de mercado en productos basados en recursos naturales.

Bajo esta perspectiva, y a pesar de las mayores similitudes con México, el foco de China en la manufactura y la creciente sofisticación de su canasta de exportaciones se considera más como un signo de complementariedad que de competencia con este país. Por lo tanto, los productos manufacturados exportados por China no se presentarían como competencia con las exportaciones basadas en recursos naturales de América Latina y el Caribe, por el contrario, las exportaciones de ambas regiones pueden ser necesarias en la producción de bienes en los Estados Unidos, correlacionándose positivamente (Devlin y otros, 2006).

## VI. Tensiones comerciales entre China y Estados Unidos: ¿una oportunidad para América Latina y el Caribe en el mercado estadounidense?

Por su parte, Blázquez-Lidoy y otros, (2006) estudian la estructura exportadora de la región y llegan a una conclusión similar a la de Devlin y otros, (2006): como exportadores netos de materias primas, la mayoría de los países de la región no enfrentan competencia por parte de China (focalizada en las exportaciones de manufacturas). Sin embargo, reconocen el riesgo que la expansión en varios sectores de exportación por parte de China representa para México y, parcialmente para Brasil. De manera similar, Olarreaga y otros (2007) encuentran que cualquier evidencia de sustituibilidad entre China y los países de la región se limita a unos pocos casos, México y, en menor medida, a América Central (dentro de unos pocos sectores manufactureros).

Para otros autores, sin embargo, el grado de superposición sugerido por los índices de similitud de las exportaciones y la abundancia relativa de mano de obra de China no presentan una visión optimista sobre la competencia de las exportaciones entre China y América Latina y el Caribe. Por ejemplo, Schott (2006) compara dotaciones relativas, cuotas de mercado, penetración de productos, así como índices de similitud de productos y precios de las exportaciones chinas y latino-americanas y caribeñas a los Estados Unidos. Encuentra que la relativa abundancia de mano de obra de China oculta su verdadera diversidad. Aunque los centros urbanos, especialmente en la región costera de China, cuentan con una enorme fuerza de trabajo y, por lo tanto, una ventaja comparativa en la producción de productos manufacturados, las regiones ricas en recursos naturales y las regiones menos industrializadas dentro de China, así como la creciente penetración de nuevos segmentos de productos de alta tecnología, lo convierten en un competidor en una multitud de industrias. Esta diversidad, junto con su enorme tamaño, la yerguen en una amenaza para una gama más amplia de países.

En la misma línea, Jenkins y otros (2008) destacan que no solo las exportaciones mexicanas, sino también centroamericanas y caribeñas, compiten con China en terceros mercados. Más aún, estos autores alertan que debido a que los índices en los que tradicionalmente se basan los análisis de competencia de las exportaciones subestiman sustancialmente el grado de competencia que enfrentan los países más pequeños al compararlos con una economía grande y diversificada como China, por lo que estudios anteriores pueden haber subestimado la amenaza de China (Jenkins y otros, 2008).

Asimismo, y utilizando tanto índices clásicos como estimaciones de la elasticidad de sustitución de las exportaciones a Estados Unidos, López-Córdova y otros (2008) encuentran riesgos para las industrias manufactureras de México, América Central y el Caribe, así como para las industrias de bajos salarios de otros países.

## VI. Tensiones comerciales entre China y Estados Unidos: ¿una oportunidad para América Latina y el Caribe en el mercado estadounidense?

Por su parte, Lall y Weiss (2007) clasifican la evolución y la correlación de las cuotas de mercado de importación de los Estados Unidos entre 1990 y 2002 en manos de China y América Latina y el Caribe de acuerdo con los niveles de amenaza competitiva. Encuentran que, aunque China afecta a una mayor proporción de las exportaciones de las economías de Asia oriental, representa una amenaza para el 40% de las exportaciones de una serie de países de América Latina y el Caribe a los Estados Unidos. En la misma línea, Dussel Peters (2016) destaca que las ventajas comparativas y competitivas de China van mucho más allá de la mano de obra barata y se han expandido desde principios de la década de 2000.

La competencia comercial de China no se limitaría exclusivamente a México y productos manufacturados. Por ejemplo, según Schott (2006) la creciente diversificación de China afectaría a industrias más intensivas en capital, como el hierro, el acero, y el aluminio. Otros estudios destacan que China compite con México no solo en textiles y prendas de vestir, sino también en electrónica y repuestos automotrices (Dussel Peters, 2016; Jenkins y otros, 2008). Del mismo modo, Brasil, se ve afectado negativamente en las industrias de baja tecnología, pero también enfrenta amenazas en el sector de alta tecnología (Jenkins, 2014).

En resumen, la evolución de la canasta de exportaciones de China a los Estados Unidos y su superposición con los países de la región indica un potencial para la competencia de estas. Sin embargo, hay desacuerdo sobre el nivel de esta competencia, así como sobre los países e industrias afectados. Asimismo, las metodologías utilizadas se basan en una imagen estática basada en cuotas de mercado y estructuras de exportación que no revelan ni la naturaleza causal ni la magnitud de los posibles efectos de desplazamiento. Este capítulo se suma a este debate al proporcionar una estimación estructural de la competencia de las exportaciones entre China y América Latina y el Caribe en el mercado de bienes de los Estados Unidos.

## D. Modelos de gravedad aumentada del comercio

---

Las estimaciones de modelos de gravedad de comercio han sido la herramienta fundamental para analizar los determinantes del comercio bilateral durante más de medio siglo. Tinbergen (1962) fue el pionero en utilizar un modelo de gravedad para describir los flujos comerciales bilaterales. Análogamente a la teoría newtoniana de la gravedad, en la que la fuerza gravitacional es proporcional a la masa y la distancia de dos cuerpos, los modelos de gravedad de comercio explican cómo los flujos comerciales bilaterales son proporcionales al PIB y a la distancia entre los países. Desde entonces, los modelos de gravedad se han adoptado para describir los flujos comerciales globales y cuantificar los determinantes del comercio, incluida la pertenencia a la OMC (Dutt y otros, 2013; Grant y Boys, 2012; Rose, 2004; Subramanian y Wei, 2007), tratados de libre comercio (Baier y otros, 2014; Baier y Bergstrand, 2007, 2009; Dai y otros, 2014; Egger y otros, 2011), uniones monetarias (Barro y Tenreyro, 2007; Rose y Honohan, 2001; Rose y Van Wincoop, 2001), vínculos coloniales (Berthou y Ehrhart, 2017; Head y otros, 2010), barreras no arancelarias (Disdier y otros, 2015; Disdier y Head, 2008), entre otros usos.

Junto con el crecimiento de las aplicaciones empíricas, el trabajo teórico en esta rama ha sido exitoso en derivar ecuaciones de gravedad en modelos de referencia macroeconómicos. Estos incluyen al modelo Armington-CES de Anderson (1979) que fue popularizado por Anderson y Van Wincoop (2003), así como Heckscher-Ohlin (Bergstrand, 1985; Deardorff, 1998) y modelos ricardianos (Eaton y Kortum, 2002). Contribuciones posteriores unieron estos modelos con otros de heterogeneidad en las empresas (Chaney, 2008; Helpman y otros, 2008), así como modelos sectoriales de Armington (Anderson y Yotov, 2016), modelos sectoriales ricardianos (Arkolakis y otros, 2012; Caliendo y Parro, 2015; Chor, 2010) y modelos dinámicos (Anderson y otros, 2015, 2015; Eaton y otros, 2016).

Las aplicaciones empíricas han sido guiadas por los avances teóricos en diversa medida. Algunos trabajos teóricos han tenido un impacto considerable en los métodos de estimación: en primer lugar, la formulación de una ecuación de gravedad estructural con términos de resistencia multilateral (MRT, por sus siglas en inglés) por Anderson y van Wincoop (2003), donde, además del tamaño del país y los costos directos del comercio, estos autores señalan que los MRT también afectan al volumen del comercio. Estos términos describen la resistencia general a la que se enfrentan las exportaciones y las importaciones. Esa resistencia puede deberse a que los costos del comercio con un socio comercial pueden ser relativamente más altos que con los otros. Además de los MRT, las especificaciones incluyen comúnmente a otras variables *dummies* para dar cuenta de lazos comerciales o culturales que explican la propensión de los países a comerciar.



## VI. Tensiones comerciales entre China y Estados Unidos: ¿una oportunidad para América Latina y el Caribe en el mercado estadounidense?

Desde que China se adhirió a la OMC en 2001, los modelos de gravedad se han empleado cada vez más para analizar la competencia de las exportaciones de terceros países con China. Comenzando con Eichengreen y otros (2004), los autores han añadido las exportaciones chinas como una de las variables que generalmente se usan para estimar el comercio bilateral, como el PIB y la distancia. Siempre que el modelo esté bien especificado, el coeficiente de la variable de exportaciones chinas revela el grado de desplazamiento o sustitución de las exportaciones de los países provocadas por la competencia china. En la actualidad, la labor se ha centrado principalmente en la competencia de las exportaciones entre China y Asia (Athukorala, 2009; Eichengreen y otros, 2004, 2007; Greenaway y otros, 2008; Kong y Kneller, 2016), África (Edwards y Jenkins, 2014; Geda y Meskel, 2007; Giovannetti y Sanfilippo, 2009) y Europa (Elleby y otros, 2018; Giovannetti y otros, 2013; Stanojevic y otros, 2020). Además, algunos autores han realizado análisis a nivel sectorial de la competencia de las exportaciones de diversos países, incluidos los de América Latina y el Caribe.

Por ejemplo, Lederman y otros (2007) examinan la correlación parcial entre las exportaciones no energéticas chinas e indias y el comercio de América Latina y el Caribe con terceros mercados entre 2002 y 2004. Sus estimaciones señalan un bajo impacto o falta de significatividad estadística, excepto en los casos de América Central y México, que muestran evidencia de complementariedad de las exportaciones. Una característica del artículo es que el modelo estimado no hace uso de variables instrumentales para atender la potencial endogeneidad. Es decir, los autores asumen que los movimientos conjuntos de las exportaciones chinas, indias y de otros países no se ven afectados por variables no observadas o que el efecto de tales variables es insuficiente para sesgar significativamente los resultados. Otros estudios que tampoco utilizan variables instrumentales en sus estimaciones han encontrado coeficientes positivos similares para las exportaciones chinas (Elleby y otros, 2018).

Por su parte, Zeidan (2015) analiza la competencia de las exportaciones entre China y los 13 mayores exportadores textiles en el mercado de prendas de vestir de los Estados Unidos entre 2002 y 2010. El estudio encuentra evidencia de desplazamiento de las exportaciones por parte de la competencia china en más de la mitad de los países de la muestra, incluidos los países en desarrollo y desarrollados. Para los dos países de América Latina y el Caribe contemplados en el análisis, se encontró que un aumento del 1% en las exportaciones textiles chinas disminuye las exportaciones textiles mexicanas en un 0,8% y las de República Dominicana en un 0,3%. El estudio asume que las exportaciones chinas

son exógenas, es decir, no están correlacionadas con el término de error y, por lo tanto, no están impulsadas por las mismas variables no observadas que las exportaciones de los otros países. Por lo tanto, las variables instrumentales que se utilizan comúnmente para explicar el efecto de tales variables no observables no son necesarias y se realiza una regresión en panel sin ellas.

En la misma sintonía, Módolo e Hiratuka (2017) encuentran efectos de desplazamiento similares para el sector manufacturero durante el período de 2000 a 2009. Los autores utilizan datos anuales de productos que se clasifican según las intensidades tecnológicas bajo la metodología propuesta por Lall (2000). Se incluye un término de interacción entre las exportaciones chinas y variables dummies regionales para estimar los efectos específicos regionales relativos a Asia (región base). Esto se debe a que las exportaciones chinas están sujetas a endogeneidad, es decir, están correlacionadas con el término de error y, por lo tanto, influenciadas por factores que también impulsan a la variable dependiente. Para atender esta cuestión, se utiliza a la distancia entre el país importador y China como variable instrumental. La ecuación se estima utilizando mínimos cuadrados en dos etapas (2SLS, por sus siglas en inglés). Los autores encuentran que México y Centroamérica son parte de los países con mayor grado de competencia china, donde un aumento porcentual en las exportaciones chinas se asocia a una caída en las exportaciones de estos países de un 0,37%. Por su parte, para América del Sur la caída es del 0,22% (similar al promedio mundial).

Por su parte, Pham y otros (2017) analizan exclusivamente a las industrias de alta tecnología entre 1992 y 2014. Su muestra incluye datos sobre la industria química, maquinaria de computadoras u oficinas, maquinaria eléctrica y no eléctrica, equipos electrónicos y de comunicación, productos farmacéuticos y exportaciones de instrumentos científicos para 18 grandes exportadores de alta tecnología y 56 grandes importadores de alta tecnología. El estudio utiliza mínimos cuadrados en dos etapas y el PIB chino y la distancia a los mercados de exportación como variables instrumentales y encuentra que las exportaciones chinas de alta tecnología aumentan las exportaciones de las economías de Asia oriental (como Japón y Corea del Sur), así como las de los exportadores de la OCDE, al tiempo que desplazan a las de competidores en países en desarrollo como Brasil, India, Malasia y México. En particular, para Brasil y México encuentran que un aumento del 10% en las exportaciones chinas causa caídas de entre 1% y 1,6%. Estos hallazgos son relevantes debido al rol que juegan los dos países entre los principales socios comerciales de los Estados Unidos en la región, tanto para la manufactura como para las exportaciones totales.

## VI. Tensiones comerciales entre China y Estados Unidos: ¿una oportunidad para América Latina y el Caribe en el mercado estadounidense?

Como se ha visto, si bien existen trabajos en donde se analiza la competencia de las exportaciones de China con algunos países de la región, los mismos no se han centrado en el mercado estadounidense con una apertura a nivel de productos y/o metodologías que hagan uso de variables instrumentales. Por otra parte, ningún trabajo reciente, al conocimiento de los autores del presente capítulo, ha abordado las implicancias sobre la competencia china en el mercado estadounidense producidas por las tensiones comerciales entre las dos grandes potencias económicas. Este capítulo contribuye al análisis de estas cuestiones.

## E. Estrategia de estimación

---

### 1. Desafíos de estimación y especificación del modelo

Antes de proceder a la estimación, se deben tener presente determinadas cuestiones econométricas propias a esta clase de modelos. En primer lugar, los factores macroeconómicos no observados, como los *shocks* de demanda que afectan a las importaciones de todos los socios comerciales en la misma dirección pueden provocar problemas de endogeneidad tales como la incapacidad para separar los cambios en las exportaciones de América Latina y el Caribe al mercado estadounidense que son producto de los cambios en las exportaciones chinas al mismo mercado de aquellos que son el resultado de otros factores. El enfoque estándar consiste en el uso de variables instrumentales que únicamente se correlacionan con las exportaciones chinas, pero no con las del resto de los países. Los instrumentos más comunes son la distancia bilateral y el PIB, utilizados inicialmente por Eichengreen y otros (2004) (Athukorala, 2009; Giovannetti y Sanfilippo, 2009; Greenaway y otros, 2008; Módolo e Hiratuka, 2017; Pham y otros, 2017). Otros instrumentos adicionales son el riesgo político (Eichengreen y otros, 2004), una medida de distancia, variable en el tiempo, calculada como promedios ponderados de distancias a los centros comerciales chinos (Eichengreen y otros, 2007; Elleby y otros, 2018), una medida, también variable en el tiempo, basada en el tráfico aéreo (Kong y Kneller, 2016) o el número de Institutos Confucio en los países de destino (Stanojevic y otros, 2020).

Estos instrumentos se basan en establecer valores diferentes (i.e.: darle variabilidad) según cada importador, ya que modelan las corrientes comerciales en el ámbito nacional. Tales enfoques no son factibles en este análisis con un único importador (Estados Unidos) y datos desagregados. Si el instrumento no varía en el tiempo o incluye efectos fijos temporales, el instrumento toma valores idénticos para todas las observaciones y carece de utilidad. Por lo tanto, al seguir el enfoque de David y otros (2013), este estudio utiliza como instrumento la suma de las exportaciones chinas a terceros países industrializados, normalizadas por las importaciones totales al nivel de 6 dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA). La estrategia se basa en la premisa de que el crecimiento de las exportaciones de China está impulsado principalmente por factores del lado de la oferta, como la creciente competitividad de sus empresas manufactureras, la política industrial y la reducción de las barreras comerciales.

En esta línea, David y otros (2013) identifican ocho mercados industrializados cuyas importaciones procedentes de China se correlacionan con las importaciones estadounidenses de productos básicos chinos<sup>10</sup>. La dispersión geográfica y la integración económica global de los ocho países reduce la posibilidad de correlaciones originadas en impactos propios de Estados Unidos o América Latina y el Caribe. Siguiendo a estos autores, en este capítulo se utilizan los mismos países para calcular la variable instrumental para las importaciones chinas (CHIMPIV)<sup>11</sup>.

Una desventaja notable es la falta de variación muestral del importador (únicamente Estados Unidos); sin embargo, las clasificaciones a un nivel de desagregación superiores a los 6 dígitos del SA rara vez están disponibles para otros países. En otras palabras, el análisis que posibilita la apertura de 10 dígitos disponible para los Estados Unidos es un limitante para incorporar países importadores adicionales.

Otro desafío para la estimación de estos modelos con producto abiertos a 10 dígitos del SA consiste en la presencia de flujos comerciales nulos, lo que implica que dichos bienes no se exportaron en un año determinado. Sin embargo, al agrupar la información y observar los datos a un nivel más agregado es más probable que los países informen un valor comercial positivo. Por ejemplo, en el agregado de los productos químicos se podrían observar exportaciones con valores positivos no reflejadas en una mayor apertura tal como al nivel del nitrato de amonio (utilizado en la producción de fertilizantes), donde muchos países presentarían un flujo comercial nulo. La estimación tradicional de un modelo de gravedad con mínimos cuadrados ordinarios (OLS, por sus siglas en inglés) ignora todas las observaciones que toman valor cero; debido a que la expresión en forma multiplicativa debe ser linealizada para hacerla estimable. Por lo tanto, los ceros se eliminan antes de la estimación. Sin embargo, esto es inconveniente debido a que los flujos nulos pueden reflejar información estructural significativa, tal como aquellas empresas que no exportan por los altos costos o la competencia excesiva en el mercado de exportación, por lo que omitirlos puede producir estimaciones inconsistentes de OLS (Helpman y otros, 2008) y, como se muestra más adelante, un sesgo al alza de los coeficientes de competencia de las exportaciones. Del mismo modo, soluciones como la adición de una pequeña constante a todos los valores comerciales para evitar ceros también resulta inconsistente con OLS (Bacchetta y otros, 2012).

<sup>10</sup> Los ocho países industrializados son Australia, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Japón, Nueva Zelanda, España y Suiza.

<sup>11</sup> Más detalles sobre la fórmula utilizada para este cálculo se presenta en el Apéndice A.

Alternativamente, Silva y Tenreyro (2007) sugieren estimar la ecuación de gravedad utilizando el método de máxima verosimilitud del estimador Pseudo Poisson (PPML, por sus siglas en inglés). Esto se debe a que PPML, al asumir que el primer momento de la distribución muestral toma una forma multiplicativa, ya no es necesario tomar el logaritmo de la variable dependiente, lo que permite que los flujos nulos permanezcan como parte integral de la estimación, lo que es especialmente relevante para datos con alta desagregación (como los utilizados en este capítulo). Además, PPML proporciona estimaciones no sesgadas en presencia de heterocedasticidad, la que se encuentra comúnmente con datos de comercio (Barro y Tenreyro, 2007). Asimismo, PPML tiene buenas propiedades, tanto en muestras pequeñas como grandes según un estudio de Monte Carlo realizado por Egger y Staub (2016) y otros estudios similares (Gómez, 2012; Head y Mayer, 2014)<sup>12</sup>.

Otra problemática de la estimación en modelos gravitacionales, señalada por Anderson y van Wincoop (2003), es la especificación adecuada de los MRT. Como se mencionó en la revisión de la literatura, estos términos de resistencia describen factores tales como los costos relativos del comercio. A modo de ejemplo, los productores de una nación insular muy cercana a los Estados Unidos pueden enfrentar costos absolutos de exportación más altos que un país que se encuentra más distante pero que puede transportar sus exportaciones por tierra. Sin embargo, si los costos de exportar a los Estados Unidos son más bajos que los costos de exportar a cualquier otro país, el exportador de la nación isleña enfrenta una baja resistencia y, por lo tanto, es más probable que exporte a los Estados Unidos a pesar de los altos costos de transporte. Del mismo modo, el país que envía por tierra puede bordear directamente varias otras naciones, para las que los costos de transporte pueden ser todavía más bajos, lo que disminuye su propensión a comerciar con los Estados Unidos.

Los enfoques más utilizados para explicar esta resistencia relativa son la inclusión de índices de lejanía que miden las distancias ponderadas entre países o la inclusión de variables dummies para naciones sin litoral o insulares. Sin embargo, estas inclusiones son criticadas por carecer de consistencia teórica, ya que ignoran los determinantes económicos de la resistencia multilateral y se basan principalmente en características geográficas para estimar los MRT (Anderson y Van Wincoop, 2003; Bacchetta y otros, 2012; Head y Mayer, 2014). Un enfoque estructuralmente coherente consiste en el uso de efectos fijos para exportadores y países, empleados por primera vez por Harrigan (1996) y adaptados para datos de panel por Olivero y Yotov (2012), quienes sugieren utilizar efectos fijos temporales para los exportadores e importadores.

<sup>12</sup> Para más detalles en cómo se puede escribir la forma exponencial del modelo de gravedad aumentada estimado con PPML, refiérase al Apéndice B.

Sin embargo, debido a que los efectos fijos país-temporales absorben indicadores a nivel país que varían en el tiempo (como el PIB), resultan incompatibles con la mayoría de las variables instrumentales que se utilizan comúnmente en la literatura sobre competencia de las exportaciones. En consecuencia, muchos autores han optado por no considerar adecuadamente los MRT, a pesar de los inconvenientes de su omisión (Baldwin y Taglioni, 2007). Los autores que eluden esta problemática mediante la interacción de las importaciones chinas con otras características de los países exportadores pueden recuperar únicamente el impacto relativo de la competencia china (Edwards y Jenkins, 2014; Kong y Kneller, 2016). Para estimar el impacto absoluto, Elleby y otros (2018) optan por evitar las variables instrumentales por completo, confiando que los efectos fijos resuelvan las problemáticas de la endogeneidad. Sin embargo, debido a que el análisis de este capítulo se basa en una variable instrumental que varía tanto temporalmente como con relación a los productos, los coeficientes estimados de la competencia china no se ven afectados por la inclusión de los efectos fijos<sup>13</sup> incluidos para dar cuenta de la resistencia multilateral.

Una crítica a una estrategia de estimación que involucra efectos fijos con alta desagregación consiste en que el estimador puede volverse inconsistente y fuertemente sesgado en la mayoría de los modelos no lineales, un problema conocido como el problema del parámetro incidental (Lancaster, 2000). Aunque, en un entorno típico los modelos de Poisson son una excepción notable a este problema, también se vuelven inconstantes cuando se tiene en cuenta un regresor endógeno utilizando variables instrumentales (Cameron y Trivedi, 2013). Por lo tanto, la especificación e incorporación de los términos estructurales requiere estimar un modelo lineal, pero corre el riesgo de sesgos debido a la omisión de los flujos nulos discutidos previamente.

Teniendo en cuenta las cuestiones anteriores, en este capítulo se estiman dos especificaciones que contemplan los flujos nulos y los MRT. En primer lugar, se utiliza una especificación de Poisson no lineal sin efectos fijos de alta desagregación para dar cuenta de los flujos comerciales nulos. Esta especificación tiene en cuenta la lejanía solo mediante la inclusión de variables dummies geográficas para las naciones sin litoral e insulares. En segundo lugar, se estima una especificación lineal que incluye efectos fijos por país, sector, y año, la cual sirve para controlar la robustez de las estimaciones realizadas con los MRT<sup>14</sup>.

13 Los efectos fijos son para países, sectores y la dimensión temporal.

14 Más información sobre cómo se puede redactar un modelo lineal de gravedad aumentada con efectos fijos se encuentra en el Apéndice C.

## VI. Tensiones comerciales entre China y Estados Unidos: ¿una oportunidad para América Latina y el Caribe en el mercado estadounidense?

En el cuadro VI.E.1.1 se resumen los cuatro desafíos de estimación descritos anteriormente y cómo se abordan en este capítulo, mediante las diferentes especificaciones del modelo de gravedad. Comenzando por un modelo estándar estimado bajo PPML y bajo OLS, con el fin de atender a los desafíos econométricos planteados previamente (PPML que afronta la problemática de los flujos comerciales nulos, y OLS que tiene en cuenta los MRT mediante la inclusión de efectos fijos país-sector-año), y con el fin de confirmar el ajuste de estos modelos de gravedad, donde las estimaciones son obtenidas utilizando los datos con las muestras completas (2015-2020). En el siguiente paso se vuelven a estimar ambos modelos (PPML y OLS), pero en su forma aumentada (incluyendo la variable de la competencia china con la región en las exportaciones hacia los Estados Unidos). Los modelos aumentados se estiman para todo el período muestral y todos los productos (con independencia de si fueron afectados por los aranceles) para evaluar el ajuste general del modelo y la robustez de la variable instrumental, sometiendo los resultados a varias pruebas de especificación. Por último, se estiman submuestras temporales para los productos afectados directamente, así como para los que no fueron afectados directamente por las medidas comerciales, para el período anterior (2015-2017) y posterior (2018-2020) al inicio de las tensiones comerciales, con el fin de analizar la existencia de cambios significativos (posiblemente estructurales) en el coeficiente que mide la competencia de las exportaciones chinas.

**Cuadro VI.E.1.1**  
Desafíos de estimación abordados por las diferentes especificaciones de los modelos de gravedad

Desafíos de estimación abordados				
	Endogeneidad de las exportaciones chinas	Valores cero	Heterocedasticidad	Resistencia multilateral
Gravedad OLS	No	No	No	No
Gravedad PPML	No	Sí	Sí	No
Gravedad aumentada IV Poisson	Sí	Sí	Sí	No
Gravedad aumentada Mínimos Cuadrados en dos etapas	Sí	No	No	Sí

Fuente: Elaboración propia.



## 2. Datos

Los datos sobre las importaciones de los Estados Unidos se obtuvieron de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC). Los datos de importación de 6 dígitos del SA para terceros mercados industrializados que se utilizan para construir la variable instrumental para las importaciones chinas proceden de la base de datos COMTRADE de las Naciones Unidas. Los datos arancelarios para los productos involucrados en el conflicto comercial se tomaron de Bown (2021). El PIB nominal proviene de CEPALSTAT para los exportadores de América Latina y el Caribe y del Banco Mundial para China. Los datos de 2015 a 2019 sobre acuerdos comerciales regionales y bilaterales y distancias bilaterales ponderadas por población provienen de la base de datos de gravedad del Centre d'Études Prospectives et d'Informations (CEPII) (Conte y otros, 2021) y se han compilado por los autores para el año 2020. La variable de distancia consiste en la distancia ponderada por la población entre las ciudades más pobladas, y fue originalmente propuesta por Head y Mayer (2002)<sup>15</sup>. Para este capítulo se compilieron adicionalmente variables dummies con datos geográficos para naciones contiguas, sin litoral e insulares.

15 El Apéndice D presenta más detalles sobre cómo es el cálculo de la medida de distancia.

## F. Resultados

---

En esta sección se presentan en primer lugar los resultados de los modelos estándares (modelos de gravedad sin aumentar) y de gravedad aumentada, con parámetros estimados utilizando el período completo (2015 a 2020) y las pruebas de especificación correspondientes. En segundo lugar, se presentan los resultados de los modelos de gravedad aumentada para los productos involucrados en la disputa comercial, con estimaciones de parámetros realizadas para dos períodos: el anterior a las medidas (2015 a 2017) y el posterior (2018 a 2020). En tercer lugar, se presentan los resultados de analizar, nuevamente para ambos períodos, el impacto de las disputas comerciales sobre las exportaciones regionales de aquellos productos no directamente involucrados en las medidas comerciales adoptadas. Por último, se introducen resultados de pruebas de robustez y significancia estadística.

### 1. Modelos de gravedad estándar y aumentado

El modelo estándar se estimó contemplando todas las importaciones de los Estados Unidos procedentes de América Latina y el Caribe durante el período 2015 -2020. Las variables del modelo incluyen al PIB nominal del país exportador, la distancia entre el país exportador y los Estados Unidos (ponderada por la población), variables dummies de características geográficas y de acuerdos comerciales, y efectos fijos anuales. Tal como se indicó previamente, el modelo se estima con una apertura de las importaciones a nivel de 10 dígitos del SA, y se utilizan estimadores PPML y OLS para comparación. Los errores estándar se agrupan de acuerdo con las secciones de exportadores de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI) para dar cuenta de las desviaciones nacionales y sectoriales en los efectos de las variables no observadas (Moulton, 1990). Los resultados del modelo estándar se presentan en el cuadro VI.F.1.1.

Las estimaciones con PPML exhiben los signos y magnitudes esperadas. Las variables dummies de distancia geográfica para las islas y los países sin litoral son, como se esperaba ex ante, negativas. La estimación positiva y significativa para la variable dummy de contigüidad refleja las importaciones de Estados Unidos procedentes de México, que representan más del doble de las importaciones del resto de los países de la región combinados. Por otro lado, los resultados de las estimaciones con OLS exhiben valores inferiores a los estimados con PPML, probablemente como resultado de la omisión de los flujos comerciales nulos, favoreciendo por ello, la estimación con PPML como de mejor especificación relativa<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Las estimaciones, tanto en dirección como en magnitud, se encuentran en línea con los promedios de coeficientes de 159 artículos de modelos de gravedad presentados en Head y Mayer (2014).

VI. Tensiones comerciales entre China y Estados Unidos: ¿una oportunidad para América Latina y el Caribe en el mercado estadounidense?

**Cuadro VI.F.1.1**

Estimaciones de modelos de gravedad estándares, 2015-2020

	(I) PPML	(II) OLS
Log PIB exportador	0,746*** (0,123)	0,142 (0,102)
Log distancia ponderada de la población	-0,693 (0,624)	0,0487 (0,501)
Contigüidad	1,863** (0,870)	1,873*** (0,660)
Ausencia de litoral	-2,207*** (0,598)	-0,0953 (0,553)
Isla	-0,565 (0,600)	0,0481 (0,212)
Acuerdo comercial regional	0,290 (0,464)	0,0860 (0,0860)
Constante	-1,018 (1,673)	(0,327) -0,376
Observaciones	5.808.192	218.466

**Fuente:** Elaboración propia.

**Notas:** Resultados de máxima verosimilitud de Pseudo Poisson (PPML) y mínimos cuadrados ordinarios (OLS) para las estimaciones de la gravedad de referencia utilizando el PIB nominal logarítmico de los países exportadores, la distancia logarítmica ponderada por la población y las variables dummies de frontera, ausencia de litoral, islas y acuerdos comerciales.

Errores estándar robustos entre paréntesis agrupados por secciones CUCI del exportador.

P<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1

## VI. Tensiones comerciales entre China y Estados Unidos: ¿una oportunidad para América Latina y el Caribe en el mercado estadounidense?

A continuación, el modelo de gravedad estándar se aumentó incorporando a las exportaciones chinas a los Estados Unidos. Para lidiar con la potencial endogeneidad, la variable instrumental utilizada consistió en el logaritmo de las exportaciones chinas a terceros países industrializados normalizada por las importaciones totales al nivel de 6 dígitos del SA. La especificación de Poisson IV no lineal se estimó utilizando un sistema GMM e incluyendo a las variables estándar de los modelos de gravedad: variables dummies geográficas para atender la distancia, variables sobre acuerdos comerciales, y variables de efectos fijos anuales. El modelo lineal incluyó efectos fijos para cada país, sector y año y se estimó utilizando 2SLS. El VI.F.1.1 muestra los resultados para ambos modelos y todo el período muestral.

De los resultados se desprende que el impacto de las exportaciones chinas a los Estados Unidos en las exportaciones de América Latina y el Caribe a los Estados Unidos es estadísticamente significativo y de dirección negativa para ambas especificaciones. Según la especificación de Poisson, un aumento porcentual en las exportaciones chinas redujo las exportaciones de América Latina y el Caribe a los Estados Unidos en aproximadamente un 0,41%, en promedio. De acuerdo con el modelo lineal de efectos fijos, un aumento porcentual en las exportaciones chinas redujo las exportaciones de América Latina y el Caribe en aproximadamente un 0,25%. Como se señaló, las estimaciones de 2SLS son más conservadoras en el sentido de que pueden estar sujetas a un sesgo de subestimación. Esto se debe a que la omisión de los flujos comerciales nulos en la estimación no considera el amplio margen de competencia de las exportaciones: las empresas detienen por completo las exportaciones como respuesta a una competencia excesiva. Por otro lado, las estimaciones de Poisson pueden no tener en cuenta adecuadamente la resistencia multilateral. Esto se debe a que una mayor resistencia reduce la propensión de un país al comercio, por tanto, no tener en cuenta los MRT puede causar un sesgo de sobreestimación. Dado que ambos modelos poseen sesgos en direcciones contrarias, el efecto de desplazamiento promedio para todo el período se encuentra acotado entre los resultados de ambos modelos.

VI. Tensiones comerciales entre China y Estados Unidos: ¿una oportunidad para América Latina y el Caribe en el mercado estadounidense?

**Cuadro VI.F.1.2**

Estimaciones de modelos de gravedad aumentada, 2015-2020

	(I) PPML	(II) OLS
Valor de importación China	-0,408*** (0,0872)	-0,253*** (0,0465)
Log PIB exportador	0,990*** (0,151)	
Distancia ponderada de la población logarítmica	-1,963** (-1,000)	
Contigüidad	1,216 (-1,173)	
Ausencia de litoral	-0,352 (0,552)	
Isla	0,188 (0,494)	
Acuerdo comercial regional	1,827*** (0,626)	
Constante	2,293 (2,437)	
Observaciones	2.605.920	194,379

**Fuente:** Elaboración propia.

**Notas:** Resultados de Poisson (IVPOIS) y mínimos cuadrados en dos etapas (2SLS) para modelos de gravedad aumentados con el valor de importación de los Estados Unidos desde China utilizando una variable instrumental basada en la participación normalizada de terceros países en las importaciones chinas. 2SLS incluye efectos fijos del sector exportador y valores de importación logarítmicos.

Errores estándar robustos entre paréntesis, agrupados por secciones CUCI del exportador.

P<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1

Otros coeficientes de la especificación de Poisson aumentada son significativos y del signo y magnitud esperados. La vigencia de acuerdos comerciales representó un aumento del 1,83% en el valor de las exportaciones en comparación con aquellos países sin acuerdos. Vale recordar aquí que las estimaciones del efecto de los acuerdos comerciales carecieron de significatividad estadística en el modelo de gravedad estándar y se vuelven significativas recién después de controlar por la competencia de las exportaciones chinas. Esto puede sugerir que el beneficio de los acuerdos comerciales está encubierto por los impactos negativos y la magnitud de la competencia de las exportaciones chinas.

## VI. Tensiones comerciales entre China y Estados Unidos: ¿una oportunidad para América Latina y el Caribe en el mercado estadounidense?

En otras palabras, los exportadores de la región con acuerdos comerciales con Estados Unidos pueden ser más propensos a ser afectados por la competencia china, lo que compensaría el beneficio de los menores costos comerciales asociados a los acuerdos.

En el cuadro VI.F.1.3 se muestran las pruebas de especificación para el modelo de Poisson aumentado, donde se observa que el instrumento está fuertemente correlacionado con las exportaciones chinas. Al utilizar una prueba LM de Kleibergen-Paap rk LM, se rechaza la hipótesis nula de subidentificación. Además, la prueba de Durbin-Wu-Hausman confirma la endogeneidad de las importaciones chinas, rechazando – como se esperaba – la hipótesis nula de exogeneidad. Por último, se realizó una prueba Reset de Ramsey, que no rechazó la hipótesis nula de que los coeficientes son cero cuando se incluyen combinaciones no lineales de los valores ajustados como variables explicativas. Considerando los resultados de estas pruebas, el modelo no lineal con regresor endógeno se percibe bien especificado.

**Cuadro VI.F.1.3**  
Resultados de la prueba de especificación sobre el modelo de gravedad aumentada, 2015-2020

Prueba de especificación	(I) PPML	(II) Kleibergen- Paap rk LM	(III) Durbin-Wu- Hausmann	(IV) Reset de Ramsey
Variable instrumental para las importaciones chinas	1,082*** (0,0515)			
Constante	-0,257** (0,107)			
Observaciones	4.505.853			
Estadística de prueba		10,194	124,77	0,32
Valor p		0,0014	0,0000	0,5731

**Fuente:** Elaboración propia.

**Notas:** Estimación de máxima verosimilitud de Pseudo Poisson para el logaritmo de la variable instrumental basada en la participación normalizada de terceros países en las importaciones procedentes de China. Prueba Kleibergen-Paap rk LM para la subidentificación. Prueba de endogeneidad de Durbin Wu-Hausmann. Prueba Reset de Ramsey de ajuste del modelo. Errores estándar robustos entre paréntesis, agrupados por secciones CUCI del exportador. P<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1

## 2. Resultados variables instrumentales por subperíodo

En el cuadro VI.F.2.1 se presentan los resultados de los modelos de gravedad aumentada únicamente para los productos afectados por los cambios en los aranceles, tanto antes como después de la imposición de estos. Específicamente, la submuestra incluye las exportaciones de América Latina y el Caribe de aquellos productos con apertura a nivel de 10 dígitos del SA que, a partir de 2019, estaban sujetos a aranceles en virtud de las secciones 232, 201 o 30117.

**Cuadro VI.F.2.1**

Estimaciones de modelos de gravedad aumentada para los productos directamente involucrados en el conflicto comercial

	Período 1, 2015 - 2017		Período 2, 2018 - 2020	
	(I) IVPOIS	(II) 2SLS	(III) IVPOIS	(VI) 2SLS
Valor de importación China	-0,417*** (0,0874)	-0,238*** (0,0500)	-0,248*** (0,0848)	-0,212*** (0,0466)
Log PIB exportador	1,021*** (0,163)		1,028*** (0,173)	
Distancia ponderada de la población logarítmica	-2,102** (1,017)		-1,975* (1,022)	
Contigüidad	1,038 (1,219)		0,978 (1,217)	
Ausencia de litoral	-0,488 (0,655)		-0,0819 (0,685)	
Isla	0,566 (0,532)		0,274 (0,540)	
Acuerdo comercial regional	2,020*** (0,591)		1,785*** (0,480)	
Constante	1,674 (2,336)		0,830 (2,380)	
Observaciones	1.112.416	85.321	1.149.184	89.438

**Fuente:** Elaboración propia.

**Notas:** Resultados de submuestras para modelos de gravedad aumentados con el valor logarítmico de las importaciones de los Estados Unidos procedentes de China, utilizando una variable instrumental basada en la participación normalizada de terceros países en las importaciones procedentes de China utilizando Poisson (IVPOIS) y mínimos cuadrados en dos etapas (2SLS). IVPOIS presenta el PIB nominal logarítmico de los exportadores, la distancia logarítmica ponderada por la población y las variables dummies de frontera, ausencia de litoral, insular y de acuerdos comerciales. 2SLS presenta efectos fijos del sector exportador anuales y valores de importación logarítmica.

Errores estándar robustos entre paréntesis, agrupados por secciones CUCI del exportador.

P<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1

17 Aunque algunos aranceles no se impusieron hasta 2019, las estimaciones parten en 2018 como el punto de inicio del conflicto comercial. Por lo tanto, el segundo período incluye algunos productos que se enfrentaron a la competencia de las exportaciones de China sin el efecto de los aranceles en 2018.

## VI. Tensiones comerciales entre China y Estados Unidos: ¿una oportunidad para América Latina y el Caribe en el mercado estadounidense?

La variable que representa la competencia de las importaciones chinas es estadísticamente significativa y con impacto negativo (desplazamiento de las exportaciones de la región en el mercado estadounidense) en todos los períodos y especificaciones del modelo. De 2015 a 2017, un aumento porcentual en el valor de las importaciones estadounidenses desde China para un producto determinado ocasionó una disminución de las importaciones de América Latina y el Caribe del mismo producto en aproximadamente un 0,42% según el modelo de Poisson y en un 0,24% para la especificación 2SLS con efectos fijos. Luego del inicio del conflicto comercial, en el período 2018-2020, el efecto de desplazamiento es de menor magnitud: un aumento porcentual en el valor de las importaciones de China redujo las exportaciones de la región a Estados Unidos en 0,25% para el modelo de Poisson y 0,21% de acuerdo con el modelo con efectos fijos. Más allá del coeficiente de interés primario, el resto de los coeficientes de los modelos de gravedad de la especificación de Poisson son significativos para ambos períodos y muestran los signos y magnitudes esperadas. Además, la variable dicotómica representativa de los acuerdos comerciales sugiere, al igual que en la subsección previa, que la vigencia de estos influye – en promedio – con una mayor magnitud de exportaciones (de 2% en el valor de las exportaciones durante el primer período de la muestra y del 1,8% durante el segundo), en contraposición con aquellos países de la región que carecen de acuerdos comerciales con los Estados Unidos.

Los resultados de las submuestras de exportaciones de América Latina y el Caribe de productos básicos no sujetos a los aranceles en virtud de las secciones 201, 232 o 301 se presentan en el cuadro VI.F.2.2. El efecto de la competencia china ha sido nuevamente significativo en todos los períodos y especificaciones del modelo. Más aún, el impacto es mayor en magnitud absoluta que para la submuestra de exportaciones involucradas directamente en el conflicto comercial. Antes del inicio del conflicto comercial, un aumento porcentual en las exportaciones chinas disminuyó las exportaciones de América Latina y el Caribe en el grupo de control en aproximadamente un 0,94% según el modelo de Poisson y en un 0,58% de acuerdo con el modelo de efectos fijos. De 2018 a 2020, el efecto se reduce en magnitud absoluta, a 0,74% para el modelo de Poisson y a 0,64% para el modelo de efectos fijos. Por su parte, las variables explicativas restantes de los modelos de gravedad son nuevamente significativas y del signo y magnitud esperadas. En particular, la vigencia de acuerdos comerciales con los Estados Unidos es positiva y estadísticamente significativa (2,82% en el primer período, y 1,82% en el segundo).



VI. Tensiones comerciales entre China y Estados Unidos: ¿una oportunidad para América Latina y el Caribe en el mercado estadounidense?

**Cuadro VI.F.2.2**

**Estimaciones de modelos de gravedad aumentada para los productos no involucrados en el conflicto comercial**

	Período 1, 2015 - 2017		Período 2, 2018 - 2020	
	(I) IVPOIS	(II) 2SLS	(III) IVPOIS	(VI) 2SLS
Valor de importación China	-0,938*** (0,0969)	-0,580*** (0,107)	-0,735*** (0,109)	-0,639*** (0,121)
Log PIB exportador	0,762*** (0,132)		1,092*** (0,130)	
Distancia ponderada de la población logarítmica	-0,133 (0,892)		-1,727* (0,885)	
Contigüidad	3,303*** (1,085)		0,556 (0,988)	
Ausencia de litoral	-0,400 (0,765)		-1,809** (0,883)	
Isla	0,256 (0,445)		-0,650 (0,536)	
Acuerdo comercial regional	2,815*** (0,616)		1,823*** (0,691)	
Constante	2,902 (2,134)		5,477** (2,314)	
Observaciones	192.608	12.026	151.712	7.369

**Fuente:** Elaboración propia.

**Notas:** Resultados de submuestras para modelos de gravedad aumentados con el valor logarítmico de importación de los Estados Unidos de China utilizando una variable instrumental basada en la participación normalizada de terceros países en las importaciones procedentes de China utilizando Poisson (IVPOIS) y mínimos cuadrados de dos etapas (2SLS). IVPOIS presenta el PIB nominal logarítmico de los exportadores, la distancia logarítmica ponderada por la población y los datos ficticios de frontera, ausencia de litoral, insulares y acuerdos comerciales. 2SLS presenta efectos fijos de sector exportador y valores de importación logarítmicos.

Errores estándar robustos entre paréntesis, agrupados por secciones CUCI del exportador.

P<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1

En resumen, los resultados correspondientes a todo el período muestran que las exportaciones de América Latina y el Caribe a los Estados Unidos se han visto afectadas negativamente por la competencia con las exportaciones al mismo destino por parte de China. Más aún, los resultados sugieren que este efecto negativo de la competencia china se ha reducido desde que los Estados Unidos tomó medidas arancelarias en su disputa con China. Para probar si esta reducción es estadísticamente significativa, se realizó una prueba de Wald que chequeó si la diferencia entre el parámetro de interés (competencia de China) es igual a cero en los dos períodos.

## VI. Tensiones comerciales entre China y Estados Unidos: ¿una oportunidad para América Latina y el Caribe en el mercado estadounidense?

Los resultados, reportados en el cuadro VI.F.2.3, rechazan la hipótesis nula de igualdad del parámetro en los dos períodos para aquellos productos directamente afectados en el conflicto comercial. En otras palabras, la reducción en el impacto negativo de las exportaciones chinas sobre las regionales hacia el mercado estadounidense resulta estadísticamente significativa.

### Cuadro VI.F.2.3

Resultados de la prueba Wald para los cambios en los coeficientes de competencia de las exportaciones entre los períodos 2015-2017 y 2018-2020

	Mercancías objeto de la controversia comercial		Mercancías no involucradas en la controversia comercial	
	(I) IVPOIS	(II) 2SLS	(III) IVPOIS	(VI) 2SLS
Cambio absoluto	-0,169	-0,026	-0,203	0,059
Cambio porcentual	-40,53	-10,92	-21,64	10,17
Estadística de prueba	7,18	13,42	5,13	0,74
Valor p	0,0074	0,0002	0,0235	0,3910

**Fuente:** Elaboración propia.

**Notas:** Resultados de las pruebas de significación estadística de los cambios en las estimaciones del efecto de las importaciones de los Estados Unidos procedentes de China en las importaciones de los Estados Unidos procedentes de América Latina y el Caribe antes y después de la imposición de aranceles.

Por su parte, para el grupo de control de productos no involucrados directamente en las tensiones comerciales, la hipótesis nula se rechaza al nivel de significancia del 10% para la especificación de efectos fijos. Sin embargo, para el modelo de Poisson, la hipótesis nula no puede rechazarse a un nivel de significancia del 5%. Aunque el aumento de la magnitud absoluta del desplazamiento estimado con el modelo de efectos fijos no indica una disminución de la competencia de las exportaciones, la reducción significativa de las estimaciones de Poisson sugiere lo contrario. La diversidad en estos resultados puede deberse, entre otros factores, a tendencias específicas de los países exportadores o del sector exportador que no son captadas en el modelo de Poisson, así como a factores del lado de la oferta controlados únicamente por la estimación con efectos fijos. La especificación de Poisson, que exhibe una reducción significativa en la competencia, por otro lado, controla únicamente por las tendencias temporales generales.

## G. Conclusión y consideraciones futuras

---

Las tensiones comerciales entre las dos mayores economías del mundo han tenido ramificaciones que van más allá del efecto directo sobre los flujos comerciales entre ambas o sus socios comerciales. El aumento de la incertidumbre ha afectado las decisiones de inversión a nivel global, provocado la reorganización de las cadenas globales de valor, y afectado el comercio con terceros países. Las tensiones geopolíticas continúan y, aunque el acuerdo de Fase Uno detuvo temporalmente la escalada del conflicto, todavía hay incertidumbre con respecto a su implementación y cómo sería un acuerdo de Fase Dos. Para la región de América Latina y el Caribe, el impacto más inmediato de las tensiones comerciales se ha reflejado en los cambios de precios relativos de sus exportaciones con sus contrapartes chinas en el mercado estadounidense.

Este capítulo cuantifica los efectos de las tensiones comerciales sobre la competencia entre la región y China en las exportaciones de bienes hacia los Estados Unidos utilizando modelos de gravedad aumentada de comercio. El análisis se concentra en los tres años anteriores (2015-2017) y posteriores (2018-2020) al inicio de las tensiones comerciales y la implementación de las medidas arancelarias. Los resultados evidencian un impacto negativo (de desplazamiento) significativo de las exportaciones chinas hacia Estados Unidos sobre las exportaciones de América Latina y el Caribe al mismo mercado, tanto antes como después del inicio de las tensiones comerciales.

En el caso de los productos directamente afectados por las medidas comerciales (es decir, los sujetos a aranceles en virtud de los artículos 232, 201 o 301), un aumento porcentual de las importaciones de los Estados Unidos procedentes de China, en promedio, dio lugar a una disminución de las importaciones procedentes de América Latina y el Caribe de entre 0,24% y 0,42% antes de la introducción de las medidas comerciales. Es decir, una reducción de entre 3,29 y 5,75 mil millones de dólares por cada aumento porcentual en las importaciones de China<sup>18</sup>. Después de que se implementaron las medidas arancelarias, el efecto desplazamiento es significativamente menor, conllevando una disminución de entre 0,21% y 0,25% por cambio porcentual en las exportaciones chinas al mercado norteamericano (entre 810 y 970 millones de dólares)<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Estos valores surgen de tomar como referencia el valor promedio anual 2015-2017 de las importaciones de Estados Unidos desde América Latina y el Caribe de los productos afectados por los cambios arancelarios.

<sup>19</sup> Ibidem, con los valores promedio para 2018-2020.

Por otra parte, la composición de las exportaciones de América Latina y el Caribe durante los dos períodos sugiere que los principales grupos de productos entre las exportaciones afectadas por los incrementos en los aranceles fueron los manufacturados, la maquinaria y el equipo de transporte, los artículos manufacturados diversos, así como los productos químicos y conexos. En el caso de las mercancías que no fueron directamente afectadas por el conflicto comercial, el efecto desplazamiento es - en general - mucho mayor: antes del inicio de las tensiones comerciales, un aumento porcentual en las exportaciones chinas implicaba una caída promedio de las exportaciones de América Latina y el Caribe de entre 0,58% y 0,94% (entre 2,85 y 4,63 mil millones de dólares)<sup>20</sup>. El efecto disminuye después de que se implementaron las medidas comerciales, a alrededor del 0,64% al 0,74% (o entre 230 y 270 millones de dólares)<sup>21</sup>.

Al igual que en los productos directamente afectados, la maquinaria y el equipo de transporte y los artículos manufacturados diversos constituyeron la mayoría de las exportaciones de América Latina y el Caribe no sujetas a aranceles adicionales, estructura exportadora bastante similar a la de China. Por lo tanto, la competencia con China en estos grupos de productos parece ser sustancial. México especialmente, el mayor exportador de América Latina y el Caribe hacia los Estados Unidos, tiene una canasta exportadora similar a la de China, con una especialización en exportaciones de bienes manufacturados hacia los Estados Unidos. Sin embargo, como señaló Schott (2006), la abundancia relativa de productos manufacturados en la canasta de exportaciones de China no excluye la competencia sustantiva de las exportaciones en otras industrias.

Aunque, y de acuerdo con la mayor parte de la literatura, se considera que la competencia de las exportaciones con China es significativa en todos los grupos de productos, solo se observa una reducción estadísticamente significativa después del inicio de las tensiones comerciales para los productos directamente afectados por las medidas comerciales aplicadas por el Gobierno de los Estados Unidos. La reducción del efecto de desplazamiento entre los productos que no participan directamente en el conflicto comercial se vuelve insignificante después de tener en cuenta las tendencias específicas de cada país/sector. Por otra parte, la reducción de la competencia de las exportaciones entre los productos directamente afectados por las medidas comerciales es significativa incluso después de controlar estas tendencias. El aumento de los aranceles de los Estados Unidos sobre los productos chinos ha hecho que las exportaciones de América Latina y el Caribe sean más competitivas en el mercado norteamericano, lo que redujo el efecto desplazamiento de los productos chinos sobre los de la región.

<sup>20</sup> Ibidem, con los valores promedio para 2015-2017.

<sup>21</sup> Ibidem, con los valores promedio para 2018-2020.

## VI. Tensiones comerciales entre China y Estados Unidos: ¿una oportunidad para América Latina y el Caribe en el mercado estadounidense?

En otras palabras, el grado de similitud de las exportaciones entre América Latina y el Caribe y China, así como la composición de los flujos comerciales antes y después del inicio de las tensiones comerciales sugieren que la exportación regional hacia los Estados Unidos de diversos productos manufacturados se benefició de la reducción relativa de la competencia china.

Otra cuestión de relevancia derivada de los resultados es el impacto positivo y significativo sobre las exportaciones de aquellos países de la región que cuentan con acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos. Este efecto positivo solo se vuelve significativo después de controlar la competencia de las exportaciones con China. Es decir, después de controlar por los efectos de la competencia china en el mercado estadounidense, aquellos países que tienen un tratado de libre comercio con Estados Unidos se benefician más que aquellos que no lo han firmado. Esto puede sugerir que, en los modelos tradicionales, el beneficio de los acuerdos comerciales está encubierto por los impactos de la competencia de las exportaciones. Una interpretación posible es que aquellos países con acuerdos comerciales en vigor sean más propensos a la competencia china, dada su estructura exportadora hacia los Estados Unidos, por lo que la búsqueda de un acuerdo comercial tuviera el objetivo inicial de alcanzar una mejora en los precios relativos.

Por otra parte, la discrepancia entre los resultados de las especificaciones no lineales de Poisson y las lineales con efecto fijo muestra que determinados problemas de estimación tales como los flujos comerciales nulos y los MRT pueden tener un impacto significativo al estimar modelos de gravedad aumentada que deben ser explícitamente considerados.

El análisis empírico de este capítulo es de equilibrio parcial y no considera posibles ajustes a mediano plazo de las industrias de América Latina y el Caribe a los cambios en las condiciones del mercado de exportación ni toma en cuenta los efectos de otros canales de transmisión. En este último aspecto, para América Latina y el Caribe, la dislocación global del comercio puede conducir a una reorganización de las cadenas globales de valor en una variedad de sectores. En este escenario, algunos países de la región pueden encontrar oportunidades de relocalización y *nearshoring*, especialmente aquellos que están más integrados con los Estados Unidos, como México y América Central. Sin embargo, a largo plazo, las distorsiones originales de los precios pueden diluirse o incluso revertirse si los exportadores afectados por los aranceles intentan hacer *dumping* de sus exportaciones en terceros mercados u obtener subsidios de los gobiernos.

No obstante, la mayor parte de la literatura reciente muestra un impacto positivo de las continuas tensiones geopolíticas entre China y Estados Unidos para varios países de América Latina y el Caribe, impulsadas principalmente por los efectos positivos del desvío de comercio. No obstante, una escalada de medidas proteccionistas entre las dos potencias implicaría mayores riesgos para la economía mundial, lo que afectaría negativamente a la región. A pesar de estos riesgos, las oportunidades para algunas industrias de exportación, tales como la automotriz y electrónica mexicana, así como los fabricantes textiles centroamericanos, podrían seguir vigentes.

Las implicaciones para los responsables de la formulación de políticas dependen, en gran medida, de la evolución futura de las tensiones comerciales. Si persiste la trayectoria de tensiones continuas entre las dos principales economías, América Latina y el Caribe seguiría beneficiándose de la ventaja comercial estimada en este capítulo<sup>22</sup>. Los gobiernos pueden aprovechar el momento y considerar políticas que consoliden estas ventajas transitorias. Si las tensiones disminuyen, los beneficios de las reducciones en la competencia con las exportaciones chinas se reducirían. En este escenario, se deben evaluar los costos y beneficios de avanzar hacia políticas activas destinadas a restablecer la ventaja competitiva derivada del conflicto comercial. En un tercer escenario, con tensiones repetidas y acuerdos parciales, se podrían ofrecer ventajas temporales para sectores exportadores específicos de la región. En este escenario, y debido a la incertidumbre que esa volatilidad puede generar para las industrias exportadoras, las autoridades gubernamentales de la región tendrían que establecer objetivos a mediano y largo plazo para los sectores que desean promover.

Más allá de la adopción de políticas de coyuntura como respuesta a escenarios actuales del conflicto comercial, una profundización de la integración comercial intrarregional permitiría a la región obtener ventajas comerciales duraderas. Los beneficios de una mayor coordinación y poder de negociación que tal integración aportaría promoverían el avance de acuerdos comerciales mutuamente beneficiosos con socios de mayor envergadura. Los resultados de las estimaciones del capítulo van en esa línea, sugiriendo que los acuerdos comerciales con los Estados Unidos tienen un impacto positivo y estadísticamente significativo sobre las exportaciones de América Latina y el Caribe hacia ese mercado después de controlar por la competencia de las exportaciones con China.

<sup>22</sup> Sin embargo, las prescripciones establecidas en el Acuerdo de Fase 1 sobre las compras de productos agropecuarios estadounidenses por parte de China podrían reducir la ventaja relativa regional.

## Bibliografía

- // **Anderson, J. E. (1979)**, "A theoretical foundation for the gravity equation", *The American Economic Review*, Vol. 69, N° 1, 106-116.
- // **Anderson, J. E. y E. Van Wincoop (2003)**, "Gravity with gravitas: A solution to the border puzzle", *American Economic Review*, Vol. 93, N° 1, 170-192.
- // **Anderson, J. E. y Y.V. Yotov (2016)**, "Terms of trade and global efficiency effects of free trade agreements, 1990-2002", *Journal of International Economics*, Vol. 99, 279-298.
- // **Anderson, J. E., M. Larch y Y. V. Yotov (2015)**, *Growth and trade with frictions: A structural estimation framework*, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.
- // **Andreoni, M. y F. Koop (2019)**, *Trade war threatens instability and deforestation in Latin America*, Diálogo Chino, [en línea] <https://dialogochino.net/en/trade-investment/27724-trade-war-threatens-instability-and-deforestation-in-latin-america/>.
- // **Arkolakis, C., A. Costinot y A. Rodríguez-Clare (2012)**, "New trade models, same old gains?" *American Economic Review*, Vol. 102, N° 11, 94-130.
- // **Artecona, R. y Perrotti, D. E. (2021)**. *Latin America and the Caribbean exports to the United States: analysis of the competition with China and other regions at product level, 2002-2018* (LC/WAS/TS.2021/06), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- // **Athukorala, P. (2009)**, "The rise of China and East Asian export performance: Is the crowding-out fear warranted?" *World Economy*, Vol. 32, N° 2, 234-266.
- // **Bacchetta, M. y otros (2012)**, *A practical guide to trade policy analysis*, Ginebra, Organización Mundial del Comercio.
- // **Baier, S. L. y Bergstrand, J. H. (2007)**, "Do free trade agreements actually increase members' international trade?", *Journal of International Economics*, Vol. 71, N° 1, 72-95.
- \_\_\_\_\_(2009), "Estimating the effects of free trade agreements on international trade flows using matching econometrics", *Journal of International Economics*, Vol. 77, N° 1.
- // **Baier, S. L., J. H. Bergstrand y R. Mariutto (2014)**, "Economic determinants of free trade agreements revisited: Distinguishing sources of interdependence", *Review of International Economics*, Vol. 22, N° 1, 31-58.
- // **Baldwin, R. y D. Taglioni (2007)**, "Trade effects of the euro: A comparison of estimators", *Journal of Economic Integration*, Vol. 22, N° 4, 780-818.
- // **Barro, R. y S. Tenreyro (2007)**, "Economic effects of currency unions", *Economic Inquiry*, Vol. 45, N° 1, 1-23.
- // **Bekkers, E. y S. Schroeter (2020)**, "An economic analysis of the US-China trade conflict", *Working Paper*, No. ERSD-2020-04, Ginebra, Organización Mundial del Comercio, [en línea] <https://doi.org/10.30875/5b611474-en>.
- // **Bergstrand, J. H. (1985)**, "The gravity equation in international trade: Some microeconomic foundations and empirical evidence", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 67, N° 3, 474-481.
- // **Berthou, A. y H. Ehrhart (2017)**, "Trade networks and colonial trade spillovers: Berthou and Ehrhart", *Review of International Economics*, Vol. 25, N° 4, [en línea] <https://doi.org/10.1111/roie.12288>.
- // **Blázquez-Lidoy, J., J. Rodríguez y J. Santiso (2006)**, "Angel or Devil? China trade impact on Latin American emerging markets", *CEPAL Review* 90, [en línea] <https://doi.org/10.1787/9789264028388-5-en>.
- // **Bouët, A. y D. Laborde (2018)**, "US trade wars in the twenty-first century with emerging countries: Make América and its partners lose again", *The World Economy*, Vol. 41, N° 9, 2276-2319.
- // **Bown, C. P. (2019)**, "The 2018 US-China trade conflict after forty years of special protection", *China Economic Journal*, Vol. 12, N° 2, 109-136.
- \_\_\_\_\_(2021), "The US-China trade war and Phase One agreement", *Journal of Policy Modeling*, Vol. 43, N° 4.
- // **Caliendo, L. y F. Parro (2015)**, "Estimates of the trade and welfare effects of NAFTA", *The Review of Economic Studies*, Vol. 82, N° 1, 1-44.
- // **Cameron, A. C. y P. K. Trivedi (2013)**, *Regression analysis of count data*, Vol. 53, Cambridge, Cambridge University Press.
- // **Canuto, O. (2019)**, "Latin America is not Benefiting from the U.S.-China trade war", *Americas Quarterly*, [en línea] <https://www.americasquarterly.org/article/latin-america-is-not-benefiting-from-the-u-s-china-trade-war/>.
- // **Carvalho, M., A. Azevedo, A. y A. Massuquetti (2019)**, "Emerging countries and the effects of the trade war between US and China", *Economies*, Vol. 7, N° 2, [en línea] <https://doi.org/10.3390/economies7020045>.
- // **CEPAL (2019)**, *International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean 2018: Stronger regional integration urgent to counter impact of trade conflicts*, Santiago, [en línea] <https://doi.org/10.18356/a50fc7c6-en>.
- \_\_\_\_\_(2020), *International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean 2019: Adverse global conditions leave the region lagging further behind*, Santiago, [en línea] <https://doi.org/10.18356/169e66d3-en>.
- \_\_\_\_\_(2021), *International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean 2020: Regional integration is key to recovery after the crisis*, Santiago, [en línea] <https://doi.org/10.18356/9789210047524>.
- // **Chaney, T. (2008)**, "Distorted gravity: The intensive and extensive margins of international trade", *American Economic Review*, Vol. 98, N° 4, 1707-1721.
- // **Chor, D. (2010)**, "Unpacking sources of comparative advantage: A quantitative approach", *Journal of International Economics*, Vol. 82, N° 2, 152-167.
- // **Chowdhry, S. y G. Felbermayr (2020)**, "The US-China trade deal and its impact on China's key trading partners (Research Report N° 134)" *Kiel Policy Brief*, Institute for the World Economy, [en línea] <https://www.econstor.eu/handle/10419/214197>.
- // **Conte, M., P. Cotterlaz y T. Mayer (2021)**, *The CEPII Gravity Database*, CEPII Research Center.
- // **Dai, M., Y. V. Yotov y T. Zylkin (2014)**, "On the trade-diversion effects of free trade agreements", *Economics Letters*, Vol. 122, N° 2, 321-325.



## VI. Tensiones comerciales entre China y Estados Unidos: ¿una oportunidad para América Latina y el Caribe en el mercado estadounidense?

- // **David, H., D. Dorn y G. H. Hanson (2013)**, "The China syndrome: Local labor market effects of import competition in the United States", *American Economic Review*, Vol. 103, N° 6, 2121-2168.
- // **Deardorff, A. (1998)**, *Determinants of bilateral trade: Does gravity work in a neoclassical world?* En *The regionalization of the world economy*, Chicago, University of Chicago Press.
- // **Devarajan, S. y otros (2018)**, *Traders' Dilemma: Developing Countries' Response to Trade Disputes*, World Bank Policy Research Working Paper 8640, Banco Mundial.
- // **Devlin, R., A. Estevadeordal y A. Rodríguez (2006)**, *The emergence of China: Opportunities and challenges for Latin America and the Caribbean*, Washington D.C., BID.
- // **Disdier, A.-C. y K. Head (2008)**, "The puzzling persistence of the distance effect on bilateral trade", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 90, N° 1, 37-48.
- // **Disdier, A.-C., L. Fontagné y O. Cadot (2015)**, "North-South standards harmonization and international trade", *The World Bank Economic Review*, Vol. 29, N° 2, 327-352.
- // **Du, M. y otros (2020)**, "Winners and losers of the Sino-US trade war from economic and environmental perspectives", *Environmental Research Letters*, Vol. 15, N° 9, [en línea] <https://doi.org/10.1088/1748-9326/aba3d5>.
- // **Dussel Peters, E. (2016)**, *La nueva relación comercial entre América Latina y el Caribe-China: integración o desintegración regional?* Ciudad de México, DUAL.
- // **Dutt, P., I. Mihov y T. Van Zandt (2013)**, "The effect of WTO on the extensive and the intensive margins of trade", *Journal of International Economics*, Vol. 91, N°2, 204-219.
- // **Eaton, J. y S. Kortum (2002)**, "Technology, geography, and trade", *Econometrica*, Vol. 70, N° 5, 1741-1779.
- // **Eaton, J. y otros (2016)**, "Trade and the global recession", *American Economic Review*, Vol. 106, N° 11, 3401-3438.
- // **Edwards, L. y R. Jenkins (2014)**, "The margins of export competition: A new approach to evaluating the impact of China on South African exports to Sub-Saharan Africa", *Journal of Policy Modeling*, Vol. 26, Supplement 1, S132-S150.
- // **Egger, P. H. y K. E. Staub (2016)**, "GLM estimation of trade gravity models with fixed effects", *Empirical Economics*, Vol. 50, N° 1, 137-175.
- // **Egger, P. y otros (2011)**, "The trade effects of endogenous preferential trade agreements", *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 3, N° 3, 113-143.
- // **Eichengreen, B., Y. Rhee y H. Tong (2004)**, *The impact of China on the exports of other Asian countries*, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.
- // **\_\_\_\_\_ (2007)**, "China and the exports of other Asian countries", *Review of World Economics*, 143(2), 201-226.
- // **Elleby, C., W. Yu y Q. Yu (2018)**, *The Chinese export displacement effect revisited*, Documento de trabajo de la IFRO.
- // **Fefer, R. y otros (2021)**, *Section 232 Investigations: Overview and issues for Congress (United States)*, UNT Digital Library, Library of Congress, Congressional Research Service, [en línea] <https://crsreports.congress.gov/product/details?prodcode=R45249>.
- // **FMI (2019)**, *World Economic Outlook, April 2019: Growth slowdown, precarious recovery*, Washington D.C., IMF, [en línea] <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/03/28/world-economic-outlook-april-2019>.
- // **Freund, C. y otros (2020)**, *When elephants make peace: The impact of the China-US trade agreement on developing countries*, World Bank Policy Research Working Paper 9173.
- // **Geda, A. y A. G. Meskel (2007)**, *China and India: What is in it for Africa? The Case of Manufactured Exports*, Departamento de Economía, Ministerio de Economía, Universidad de Addis Ababa (mimeo).
- // **Giovannetti, G. y M. Sanfilippo (2009)**, "Do Chinese exports crowd out African goods? An econometric analysis by country and sector", *European Journal of Development Research*, Vol. 21, N° 4, 506-530.
- // **Giovannetti, G., M. Sanfilippo y M. Velucchi (2013)**, "The China effect on EU exports to OECD markets: A focus on Italy", En Gomel, G., Marconi, D., Musu, I., Quintieri, B. (eds) *The Chinese Economy*. Springer, Berlin, Heidelberg. [https://doi.org/10.1007/978-3-642-28638-4\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-642-28638-4_8).
- // **Gómez, E. (2012)**, "Comparing alternative methods to estimate gravity models of bilateral trade", *Empirical Economics*, N° 44, [en línea] <https://doi.org/10.1007/s00181-012-0576-2>.
- // **Grant, J. H. y K. A. Boys (2012)**, "Agricultural trade and the GATT/WTO: Does membership make a difference?" *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 94, N° 4, 1-24.
- // **Greenaway, D., A. Mahabir y C. Milner (2008)**, "Has China displaced other Asian countries' exports?", *China Economic Review*, Vol. 19(2), 152-169.
- // **Harrigan, J. (1996)**, "Openness to trade in manufactures in the OECD", *Journal of International Economics*, Vol. 4, N° 1-2, 23-39.
- // **Head, K. y T. Mayer (2014)**, "Gravity equations: Workhorse, toolkit, and cookbook", *Handbook of international economics*, Vol. 4, 131-195, Elsevier.
- // **Head, K., T. Mayer y J. Ries (2010)**, "The erosion of colonial trade linkages after Independence", *Journal of International Economics*, Vol. 81, N° 1, 1-14.
- // **Helpman, E., M. Melitz y Y. Rubinstein (2008)**, "Estimating trade flows: Trading partners and trading volumes", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 123, N° 2, 441-487.
- // **Heuring, E., H. Chu y N. Albertoni (2020)**, *The U.S.-China phase-one trade deal and Latin America. Global Americans*, [en línea] <https://theglobalamericans.org/2020/02/the-u-s-china-phase-one-trade-deal-and-latin-america/>.
- // **Hong, S. y otros (2021)**, *The effects of US-China rivalry on Latin America and their implications*, SSRN Scholarly Paper ID 3817136, Social Science Research Network, [en línea] <https://doi.org/10.2139/ssrn.3817136>.
- // **Jenkins, R. (2014)**, "Chinese competition and Brazilian exports of manufactures", *Oxford Development Studies*, Vol. 42, N° 3, 395-418.



## VI. Tensiones comerciales entre China y Estados Unidos: ¿una oportunidad para América Latina y el Caribe en el mercado estadounidense?

- // **Jenkins, R., E. D. Peters y M. M. Moreira (2008)**, "The impact of China on Latin America and the Caribbean" *World Development*, Vol. 36, N° 2, 235-253, [en línea] <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.06.012>.
- // **Kong, Y. F. y R. Kneller (2016)**, "Measuring the impact of China export growth on its Asian neighbours", *The World Economy*, Vol. 39, N° 2, 195-220.
- // **Lall, S. (2000)**, "The Technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-98", *Oxford Development Studies*, Vol. 28, N° 3, 337-369.
- // **Lall, S. y J. Weiss (2007)**, *China and Latin America: Trade competition, 1990-2002*, OECD Library, [en línea] <https://doi.org/10.1787/9789264028388-6-en>.
- // **Lancaster, T. (2000)**, "The incidental parameter problem since 1948", *Journal of Econometrics*, Vol. 95, N° 2, 391-413., [en línea] [https://doi.org/10.1016/S0304-4076\(99\)00044-5](https://doi.org/10.1016/S0304-4076(99)00044-5).
- // **Larraín, F. (2021)**, How Latin America Should Navigate US-China Tensions, in Project Syndicate.
- // **Lederman, D., M. Olarreaga e I. Soloaga (2007)**, *The growth of China and India in world trade: Opportunity or threat for Latin America and the Caribbean?*, Banco Mundial, [en línea] <https://doi.org/10.1596/1813-9450-4320>.
- // **Li, C., C. He y C. Lin (2018)**, "Economic impacts of the possible China-US trade war", *Emerging markets finance and trade*, Vol. 54, N° 7, 1557-1577., [en línea] <https://doi.org/10.1080/1540496X.2018.1446131>.
- // **López-Córdova, E. y otros (2008)**, "How sensitive are Latin American exports to Chinese competition in the U.S. Market?", *Economía*, Vol. 8, N° 2, 117-153.
- // **Mao, H. y H. Görg (2020)**, "Friends like this: The impact of the US-China trade war on global value chains", *The World Economy*, Vol. 43, N° 7, 1776-1791., [en línea] <https://doi.org/10.1111/twec.12967>.
- // **Módolo, D. B. y C. Hiratuka (2017)**, "The impact of Chinese competition on third markets: An analysis by region and technological category", *Development Policy Review*, Vol. 35, N° 6, 797-821.
- // **Moulton, B. R. (1990)**, "An illustration of a pitfall in estimating the effects of aggregate variables on micro unit", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 72, N° 2, 334-338.
- // **Ollarreaga, M., D. Lederman y G. Perry (2007)**, "La respuesta de América Latina a China e India: Resumen de los resultados de la investigación e implicaciones políticas-Observatorio de Política", *Revista de Economía y Estadística*, Vol. XLV, N° 1, 149-193.
- // **Olivero, M. P. e Y. V. Yotov (2012)**, "Dynamic gravity: Endogenous country size and asset accumulation", *Canadian Journal of Economics/Revue Canadienne d'économique*, Vol. 45, N° 1, 64-92.
- // **Pham, C. S. y otros (2017)**, "Has China displaced its competitors in high-tech trade?" *The World Economy*, Vol. 40, N° 8, 1569-1596.
- // **Piñeiro, V. y otros (2020)**, *Drivers and disruptors shaping the future of agriculture and the food system in LAC: Climate change and trade tensions*, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, [en línea] <https://doi.org/10.2499/p15738coll2.134084>.
- // **Rose, A. K. (2004)**, "Do we really know that the WTO increases trade?" *American Economic Review*, Vol. 94, N° 1, 98-114.
- // **Rose, A. K. y P. Honohan (2001)**, "Currency unions and trade: The effect is large", *Economic Policy*, Vol. 16, N° 33, 449-461.
- // **Rose, A. K. y E. van Wincoop (2001)**, "National money as a barrier to international trade: The real case for currency union", *American Economic Review*, Vol. 91, N° 2, 386-390.
- // **Schott, P. K. (2006)**, *The relative revealed competitiveness of China exports to the United States vis a vis other countries in Asia, the Caribbean, Latin America and the OECD*, Buenos Aires, BID-INTAL.
- // **Tenreyro, S. y J. S. Silva (2006)**, "The log of gravity", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 88.4, 641-58.
- // **Stanojevic, S., Q. Bin, Q. y C. Jian (2020)**, "Sino-EU15 export competition in Central and Eastern Europe: Is China crowding out exports from the EU15?" *Eastern European Economics*, Vol. 58, N° 3, 264-282.
- // **Subramanian, A. y S.-J. Wei (2007)**, "The WTO promotes trade, strongly but unevenly", *Journal of International Economics*, Vol. 72, N° 1, 151-175.
- // **Tinbergen, J. (1962)**, "Shaping the world economy: An analysis of world trade flows", *New York Twentieth Century Fund*, Vol. 5, No. 1 .
- // **Tsutsumi, M. (2019)**, *The economic consequences of the 2018 US-China trade conflict: A CGE simulation analysis*, Presentado en la XXII conferencia anal sobre el análisis económico global, Varsovia, Polonia, [en línea] [http://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res\\_display.asp?RecordID=5698](http://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=5698).
- // **Tu, X. y otros (2020)**, "US-China trade war: Is winter coming for global trade?" *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 25, N° 2, 199-240., [en línea] <https://doi.org/10.1007/s11366-020-09659-7>.
- // **Zeidan, R. (2015)**, "The displacement effects of Chinese exports on the US clothing market", *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, Vol. 13, N° 3, 217-231.

## Anexos

---

### Anexo A

La variable instrumental para las importaciones chinas (CHIMPIV) es calculada como sigue:

$$CHIMPIV_{p^*t} = \sum \frac{ITNI_{p^*t}^{ch}}{ITNI_{p^*t}}$$

Donde  $ITNI_{p^*t}^{ch}$  son los valores de importación a 6 dígitos del SA de China de productos básicos  $p^*$  en el año  $t$  e  $ITNI_{p^*t}$  son los valores totales de importación para el año  $t$  y el producto  $p$ .

### Anexo B

La variable instrumental para las importaciones chinas (CHIMPIV) es calculada como sigue:

$$X_{ijspt} = \exp[\beta_0 + \beta_1 \ln CHX_{ispt} + \beta_2 \ln Y_{jt} + \beta_3 \ln D_{ij} + \beta_4 \text{contig}_{ij} + \beta_5 \text{land}_j + \beta_6 \text{island}_j + \beta_7 \text{rta}_{ijt} + \gamma_t] * \varepsilon_{ijspt}$$

Donde  $X_{ijspt}$  es el valor de importación del producto, dentro de la sección  $s$  del SA, por país importador  $i$  del país exportador  $j$ , en el año  $t$ .  $\ln CHX_{ispt}$  es el logaritmo del valor de importación de Estados Unidos para el producto básico  $p$  de China en el año  $t$ . Las variables restantes son logaritmos del PIB nominal  $\ln Y_j$  del exportador  $\ln D_{ij}$  y de la distancia ponderada entre importador y exportador, así como variables dicotómicas tomando el valor uno si el exportador es sin litoral, una isla o comparte frontera o tiene un acuerdo comercial con Estados Unidos en año  $t$ . Por último, se incluyen los efectos fijos para cada año para tener en cuenta las condiciones económicas de los Estados Unidos y del mundo.

### Anexo C

La especificación lineal que incluye los efectos fijos país-sector-año se puede escribir como:

$$\ln X_{ijspt} = \beta_0 + \beta_1 \ln CHX_{ispt} + \gamma_{ijst} + \varepsilon_{ijspt}$$

Donde  $\gamma_{ijst}$  son los efectos fijos del sector exportador-año. Esto se debe a que los datos contienen un único país importador (Estados Unidos), los efectos fijos de temporales también absorben características de los países.

---

#### Anexo D

La variable instrumental para las importaciones chinas (CHIMPV) es calculada como sigue:

$$d_{ij} = \left( \sum_{k \in i} (pop_k / pop_i) \sum_{l \in j} (pop_l / pop_j) d_{kl}^\theta \right)^{1/\theta}$$

Donde  $pop_k$  y  $pop_l$  son las poblaciones de aglomeraciones  $k$  y  $l$  en el país  $i$  y  $j$  respectivamente. El parámetro  $\theta$  expresa la sensibilidad de los flujos comerciales a la distancia bilateral  $d_{kl}$  y es igual a 1 en este análisis.

# VII. América Latina-Unión

## Europea:

Perspectivas para un comercio  
birregional sostenible

---

Rosario Campos<sup>1</sup>  
Romina Gayá<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Economista.

<sup>2</sup> Consultora independiente y profesora asociada de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE).

## Introducción\*

---

### a. La pandemia agravó los problemas de América Latina y el Caribe

La pandemia por COVID-19 y las medidas de contención sanitaria adoptadas en 2020 condujeron a la mayor caída de la economía mundial desde los años treinta, seguida de una recuperación derivada de la respuesta de las políticas macroeconómicas y el progreso en la vacunación (FMI, 2021). Aunque las interrupciones sobre el comercio mundial fueron significativas, la economía global mostró una gran resiliencia, con una recuperación rápida y un impacto menor al pronosticado inicialmente.

En ese marco, América Latina y el Caribe fue la región más afectada por la pandemia por COVID-19 en términos sanitarios, económicos y sociales (CEPAL, 2021a). Tuvo la mayor contracción del producto interno bruto (PIB) durante 2020 (-7,0%), seguida por la Unión Europea (-5,9%). Aunque ambas regiones se recuperaron durante 2021 (6,4% y 5,1%, respectivamente), se prevé que continúen demostrando un menor crecimiento económico que el resto del mundo, como desde hace varios años (FMI, 2021). Las exportaciones de bienes de América Latina y el Caribe repuntaron por el alza de los precios internacionales de las materias primas, aunque el impulso de las compras de la Unión Europea fue menor al del resto de los principales socios comerciales, como la China, los Estados Unidos y la propia región (Giordano y Michalczewsky, 2021; CEPAL, 2021a).

Por otra parte, durante el primer semestre de 2021 se desaceleró la caída de las exportaciones de servicios de América Latina y el Caribe, con un desempeño dispar entre sectores y países. Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), la persistencia de restricciones a los movimientos internacionales de personas continuó afectando al turismo, en tanto que el transporte comenzó a recuperarse y los servicios empresariales y los que se relacionan con bienes se encuentran por encima de niveles previos a la pandemia.

La pandemia profundizó los desafíos de América Latina y el Caribe vinculados con el desarrollo sostenible: históricamente, la región enfrentó retos que se relacionan con su inserción internacional y la agenda de desarrollo. La mayoría de estos países concentran sus exportaciones en un número reducido de destinos o sectores, lo que los vuelve vulnerables a factores coyunturales que afecten estos mercados. Asimismo, hay pocas firmas que venden al exterior y la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) en las exportaciones es limitada.

---

\* Este trabajo contiene datos al momento de la entrega, en febrero de 2022.

A los desafíos específicos de la región se suman algunos interrogantes y retos globales de relevancia para la inserción comercial entre los que cabe destacar: las tensiones entre la China y los Estados Unidos, que impactan sobre la configuración de las relaciones económicas en el ámbito global, y el cambio climático, que exige medidas de adaptación y mitigación. En ambos casos, el vínculo con la Unión Europea puede jugar un rol clave para América Latina y el Caribe. Aunque los acuerdos y las relaciones con la Unión Europea pueden actuar como catalizadores para que los países de América Latina y el Caribe puedan alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), para lograrlo se deben adoptar políticas públicas complementarias y reformas propias de largo plazo.

*i) El vínculo con la Unión Europea*

Aunque el vínculo entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea ha perdido relevancia en el comercio de ambas regiones durante las últimas dos décadas (como consecuencia del mayor protagonismo de la China en la economía mundial), la Unión Europea representa el 15% de las exportaciones e importaciones de América Latina y el Caribe y es el tercer socio comercial extrarregional después de la China y los Estados Unidos (CEPAL, 2021c). Asimismo, durante la última década, la Unión Europea en su conjunto ha sido el principal origen de los flujos de entrada de inversión extranjera directa (IED) en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021b).

La Unión Europea también fue una de las regiones más afectadas por la pandemia y su PIB alcanzaría el nivel antes de la crisis recién en 2022. La recuperación europea se basa en un programa que profundiza el modelo de integración y que promueve un amplio conjunto de inversiones para la modernización urbana, la conectividad digital, la infraestructura resiliente y tecnologías menos contaminantes. Con respecto a esto último, en julio de 2021 la Comisión Europea adoptó una propuesta para un nuevo mecanismo de ajuste en frontera por carbono (MAFC), que busca cambiar los patrones de comercio a favor de los países en los que la producción es eficiente (Comisión Europea, 2021b).

En ese marco, la estrategia de inserción internacional de los países de América Latina y el Caribe enfrenta dos desafíos principales. Primero, el mapa de acuerdos de los Estados de la región con la Unión Europea ha evolucionado en términos de cantidad de países<sup>3</sup>, actualidad y cobertura temática. Por un lado, se han modernizado los tratados más antiguos<sup>4</sup> mediante la incorporación de nuevas disciplinas. Por otro lado, después de dos décadas de tratativas, en julio de 2019

<sup>3</sup> La Unión Europea cuenta con acuerdos comerciales con Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Cariforum y Centroamérica.

<sup>4</sup> Concluyeron las negociaciones de modernización con México en 2018 y con Chile en 2021.

concluyó la negociación del acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea, que se encuentra en proceso de revisión para su posterior firma, ante lo que resulta fundamental para el MERCOSUR un trabajo antes de la implementación que permita aprovechar los beneficios del acuerdo. Surge así una agenda de políticas y tareas domésticas, propia de cada país, donde se plantea el doble desafío de revitalizar también su agenda interna (Carciofi y otros, 2019).

En segundo lugar, América Latina y el Caribe contribuye con la seguridad alimentaria y nutricional global, al ser la principal región exportadora de alimentos y la mayor proveedora de servicios ecosistémicos y reserva de biodiversidad. Además, desempeña un rol fundamental en la sostenibilidad ambiental y en la mitigación de los efectos del cambio climático en el ámbito mundial (IICA, 2021b; Piñeiro y otros, 2021; CEPAL y otros 2021). Las recientes iniciativas ambientales de la Unión Europea plantean retos para la región, pero existen también oportunidades para la cooperación.

#### **b. Objetivos, metodología y estructura**

En este capítulo se busca identificar escenarios y formular recomendaciones de política para impulsar el comercio entre América Latina y el Caribe y Unión Europea, desde una perspectiva de desarrollo sostenible. La atención se centra en la revitalización de las relaciones birregionales y en cómo la Unión Europea puede contribuir con que América Latina y el Caribe alcance los ODS de la Agenda 2030. Para esto, el capítulo se propone, primero, identificar las oportunidades y desafíos para el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe en el marco del vínculo con la Unión Europea, teniendo en cuenta las principales tendencias y transformaciones hacia futuro en el escenario internacional en general y en el vínculo birregional en particular. Segundo, examinar la relación entre ambas regiones en el marco de los acuerdos existentes y las negociaciones concluidas, así como a la luz de las nuevas iniciativas impulsadas por la Comisión Europea y, tercero, formular recomendaciones para mejorar la inserción internacional de América Latina y el Caribe a partir de su vínculo con la Unión Europea.

Para esto, se analizan temas clave del vínculo entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea a partir de una revisión bibliográfica y el análisis de información estadística de fuentes oficiales de los países y organismos internacionales como el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Eurostat, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Centro de Comercio Internacional (ITC, según su sigla en inglés) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), entre otros. Esto se debe a que se busca brindar una visión prospectiva, se priorizaron la información y las investigaciones de los últimos cinco años.

El capítulo se estructura en seis secciones. Después de esta primera parte introductoria, en la sección A se presentan los temas más relevantes del vínculo entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea a partir de estudios recientes, lo que incluye el carácter multidimensional de la relación birregional, los acuerdos comerciales, la cooperación y los nuevos retos que surgen hacia futuro.

La sección B brinda un panorama general de la relación comercial entre ambas regiones para después centrarse en los desafíos coyunturales y estructurales de América Latina y el Caribe, lo que incluye la recuperación pospandemia, las transformaciones geopolíticas más relevantes y el cambio climático, entre otros. En estos temas, el vínculo birregional tiene el potencial de contribuir con el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe.

Los acuerdos y negociaciones de países y bloques de América Latina y el Caribe con la Unión Europea se examinan en la sección C. Se analiza su cobertura y se exploran las similitudes y diferencias más relevantes para después analizar los resultados en los pilares de comercio y cooperación.

En la sección D se aborda la situación de América Latina y el Caribe frente a las nuevas iniciativas de la Comisión Europea, que se relacionan con el comercio internacional y el cambio climático. Se describen estas iniciativas, se explora el rol clave que juega América Latina y el Caribe para la seguridad alimentaria, la sostenibilidad ambiental y la preservación de la biodiversidad en el ámbito global y se destaca la importancia del comercio que se basa en reglas. En este contexto, se examinan las oportunidades y desafíos para la región con énfasis en las actividades con mayor potencial para contribuir con el desarrollo sostenible, así como en otras que requieren una reconversión para adaptarse al nuevo escenario. Por último, en la sección E se presentan las reflexiones finales y recomendaciones.



## A. Estado del arte

---

La relación entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea se articula en torno a diversos niveles y ejes temáticos. En cuanto a lo primero, durante las últimas décadas el ámbito más relevante para la vinculación birregional son las cumbres de jefes de Estado y de gobierno entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea realizadas desde 1999 y, en particular, a partir de la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2011 (Bartesaghi, 2021). No obstante, diversos aspectos (en particular las negociaciones y acuerdos comerciales) se desarrollan sobre una base subregional (Cariforum, Centroamérica, MERCOSUR y países andinos) o nacional.

Durante los últimos años, el análisis sobre el vínculo se ha enfocado en la cooperación y su evolución, los desafíos estructurales, los nuevos retos y los acuerdos y negociaciones comerciales.

Numerosos autores destacan la multidimensionalidad de la relación birregional, que va más allá de temas políticos y económicos y se extiende también al desarrollo sostenible, gobernanza, defensa de la democracia, ciencia y tecnología, derechos humanos, seguridad, temas sociales, cooperación subnacional, entre otros aspectos relevantes. Además, los valores compartidos y una serie de desafíos comunes abren la posibilidad de continuar trabajando en conjunto en ámbitos muy diversos (Durán Lima y otros, 2013; Estevadeordal, 2020; Guerra Rondón, 2021; Haider y Clemente Batalla, 2020; Jung Altrogge, 2021; Serbin y Serbin Pont, 2018; Tvevad, 2020).

En el rol de la Unión Europea en la promoción de temas de relevancia para el desarrollo de América Latina y el Caribe se destaca, por un lado, la importancia de la sustentabilidad en la agenda de relaciones birregionales, tanto a través de la inclusión de capítulos específicos sobre el desarrollo sostenible en los acuerdos de asociación como en la provisión de asistencia técnica y financiera para promover proyectos que se relacionan con este tema en América Latina y el Caribe. Por otro lado, el vínculo con la Unión Europea puede favorecer la aceleración de las transformaciones digitales en la región mediante la provisión de tecnología y financiamiento para el desarrollo de la infraestructura digital desde instituciones comunitarias y empresas europeas, así como a través del apoyo en el desarrollo de marcos regulatorios apropiados para la economía digital. Tanto en cuestiones de sustentabilidad como de transformación digital existen iniciativas relevantes de cooperación entre la Unión Europea y países latinoamericanos (Estevadeordal, 2020).

Además, aunque la pandemia por COVID-19 afectó tanto a la Unión Europea como a América Latina y el Caribe, también creó oportunidades para transformaciones positivas que se relacionan con el incremento de la cooperación y el fortalecimiento de la integración birregional. La pandemia agravó ciertos problemas en América Latina y el Caribe como la pobreza y la desigualdad, que se suman a desafíos como la brecha digital y temas ambientales (Fundación Carolina, 2020), pero que forman parte de la agenda birregional. Por lo anterior, ambas regiones pueden beneficiarse a través del fortalecimiento de su vinculación (Bartesaghi, 2021).

En diferentes documentos oficiales publicados en 2019 las instituciones europeas (el Parlamento Europeo, la Comisión Europea, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y el Consejo de Ministros) destacan los valores comunes entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe y plantean que el nuevo escenario geopolítico constituye una oportunidad para profundizar la asociación estratégica. En esta línea, aseguran que las áreas que se deben priorizar son la prosperidad, la democracia, la resiliencia y la gobernanza global efectiva (Tvevad, 2020).

En materia económica y comercial, los organismos europeos remarcan la importancia de crear condiciones para reducir la volatilidad macroeconómica y promover la integración en las cadenas de valor, con base en un modelo de economía circular, así como la necesidad de facilitar el comercio y la inversión. Afirman que los acuerdos comerciales deben ser una herramienta clave para abordar los retos globales y contribuir con el desarrollo sostenible. Asimismo, consideran que la Unión Europea debe promover la integración entre los países de América Latina y el Caribe (Tvevad, 2020). En esta línea, se destacan las posibilidades de fortalecimiento del trabajo conjunto para contribuir con la reducción de la pobreza y la desigualdad, transición energética, desarrollo de mipymes, entre otros aspectos relevantes (Serbin y Serbin Pont, 2018).

Las instituciones europeas también plantean la necesidad de trabajar en conjunto frente a desafíos globales, al identificar posibilidades de cooperación en ámbitos como las Naciones Unidas, el G20 y la OMC. Otras áreas de interés para los organismos de la UE frente al vínculo con América Latina y el Caribe son las libertades fundamentales, el respeto por los derechos humanos y sociales, la protección de minorías, la igualdad de género, la lucha contra la corrupción, la cooperación en seguridad y defensa, el combate de las drogas ilícitas, la lucha contra la evasión fiscal, entre otras. Por esto, promueven la

inclusión de algunos de estos temas en los acuerdos con América Latina y el Caribe (Tvevad, 2020). Estas mismas cuestiones son identificadas en la literatura como áreas con potencial para fortalecer la cooperación birregional (Serbin y Serbin Pont, 2018), donde también se incluyen los temas macroeconómicos, comercio e inversiones, aspectos sociales y ambientales, ciencia y tecnología, mipymes y otros tópicos que forman parte de la agenda América Latina y el Caribe-Unión Europea (CEPAL, 2018).

Las recomendaciones de las instituciones europeas incluyen continuar brindando asistencia bilateral a los países de América Latina y el Caribe, fortalecer la cooperación en materia de ciencia, tecnología e innovación, temas ambientales (con énfasis en transición energética, lucha contra el cambio climático, lo que incluye gestión de bosques y expansión de agricultura ecológica), academia, entre otros (Tvevad, 2020). Sin embargo, esta priorización temática no se condice con la pérdida de relevancia de América Latina y el Caribe en las asignaciones presupuestarias de la Unión Europea, aunque existen mecanismos para fortalecer el apoyo europeo al desarrollo de América Latina y el Caribe (Jung Altrogge, 2021).

Los acuerdos de la Unión Europea con países y bloques de América Latina y el Caribe son uno de los principales temas de interés abordados en trabajos recientes. Por un lado, diversos estudios evalúan el impacto ex post de estos tratados, a través de diferentes metodologías como modelos de equilibrio general computable, modelos gravitacionales, entrevistas y revisión bibliográfica. Muchos de estos trabajos se desarrollan por solicitud de las propias instituciones europeas (Jean y otros, 2014; BKP Economic Advisors, 2021; Ecorys, 2017b; Comisión Europea, 2021b; Parlamento Europeo, 2018). En líneas generales, estas investigaciones dan cuenta de impactos positivos, pero modestos, en la producción y las exportaciones totales de América Latina y el Caribe, a partir de la puesta en marcha de los acuerdos. Destacan un incremento del comercio bilateral y cierta diversificación de la cesta exportadora de América Latina y el Caribe hacia la Unión Europea, aunque se mantiene concentrada en pocos productos<sup>5</sup>.

Por otro lado, diversos trabajos se concentran en aspectos más conceptuales de los acuerdos y también examinan el contenido de las negociaciones finalizadas o en curso. Se explora, por ejemplo, la relación comercial entre ambas regiones, analizando comparativamente los principales acuerdos vigentes y los resultados de las negociaciones entre la Unión Europea y los países y bloques de América Latina y el Caribe (Chile, Cuba, México, Cariforum, Centroamérica, MERCOSUR

<sup>5</sup> Sobre estos estudios se volverá en la sección C, subsección 3.

y países andinos), así como las motivaciones para modernizar los acuerdos más antiguos (Grieger, 2019). Otros trabajos describen los acuerdos de Chile, Colombia, el Ecuador, México y el Perú, así como lo negociado por el MERCOSUR con la Unión Europea, sosteniendo, en el caso de los tratados vigentes, que no hubo cambios relevantes en la composición ni en la importancia relativa del socio tras la implementación del acuerdo (Bartesaghi y otros, 2019).

Algunos estudios señalan que, aunque los acuerdos mejoran el acceso de las exportaciones de América Latina y el Caribe al mercado europeo, persisten barreras en el sector agropecuario y agroindustrial que limitan los beneficios para la región y las posibilidades de diversificación exportadora. En materia de inversiones, se identifican cambios en la composición sectorial de la inversión directa de la Unión Europea en América Latina y el Caribe: se reducen los flujos en industrias extractivas y aumentan los destinados a energías renovables y servicios (Tayar, 2020).

No obstante, otras investigaciones subrayan que hubo progresos significativos en la integración entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea, lo que incluye la renegociación y modernización de los acuerdos con México y Chile y la conclusión de las negociaciones con el MERCOSUR después de 20 años de fuertes dificultades por la contraposición de intereses comerciales entre ambos bloques (Estevadeordal, 2020). En efecto, el cierre de las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea generó gran interés, no solamente por el posible impacto birregional, sino también al interior del bloque sudamericano.

Aunque las negociaciones birregionales se cerraron, las dificultades al interior del bloque sudamericano están presentes (por ejemplo, la discusión sobre negociaciones con terceros y sobre reducción de aranceles, entre otras) y pueden afectar no solo la configuración del propio MERCOSUR, sino también el futuro de su relación con la Unión Europea (Rozemberg y Gayá, 2019). Asimismo, el acuerdo con la Unión Europea ofrece oportunidades, a la vez que plantea el desafío de profundizar el MERCOSUR, pues se requieren esfuerzos de coordinación interna para aprovechar mejor sus posibles ventajas (Campos y otros, 2020).

La oposición de ciertos sectores a lo negociado entre el MERCOSUR y la Unión Europea ha producido dudas sobre la puesta en vigor del acuerdo. Quienes lo critican, lo hacen a partir de su posible impacto sobre los sectores menos competitivos, donde se puede incrementar la brecha de desarrollo entre ambas regiones (Friedrich Ebert Stiftung, 2021), o bien por consideraciones ambientales. Con respecto a esto último, el Parlamento Europeo y países como Alemania, Austria, Bélgica, Francia y los Países Bajos plantean reparos respecto de los posibles impactos del acuerdo en materia ambiental (Sanahuja y Rodríguez, 2021).

La similitud en el abordaje de diversos temas en los acuerdos alcanzados con la Unión Europea y la inclusión de cláusulas específicas destinadas a promover el comercio entre países y bloques de América Latina y el Caribe se perciben como una vía para facilitar la integración al interior de la región. Cuando se examinan las posibilidades de convergencia entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico<sup>6</sup>, a partir de los acuerdos que el primer bloque y los miembros del segundo tienen con la Unión Europea, se sugiere avanzar en tres etapas, iniciando por aquellas cuestiones donde la articulación es más sencilla y el impacto económico y comercial es menor y culminando por los temas de mayor complejidad, tanto desde lo normativo como por sus posibles efectos sobre las economías involucradas (Bartesaghi, 2020).

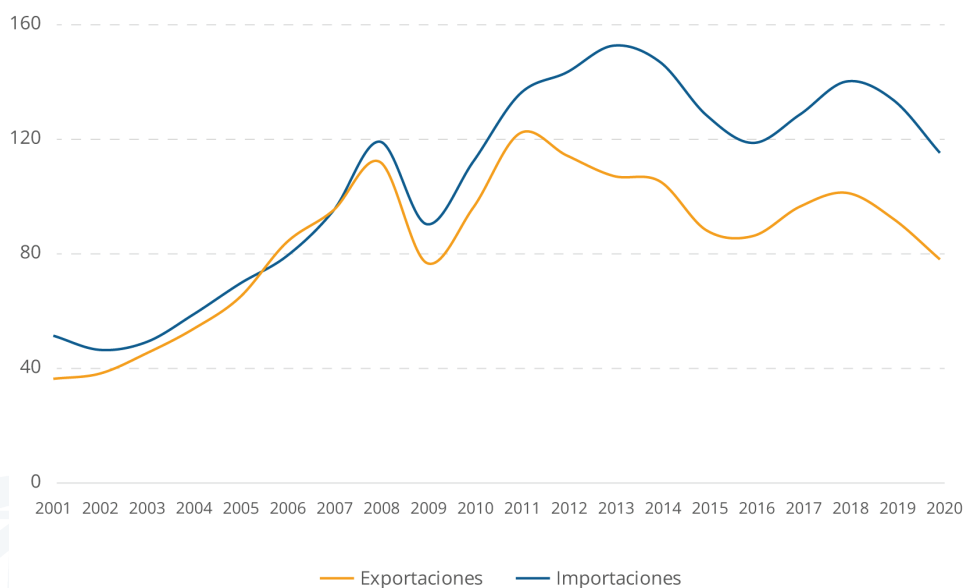
## B. Los desafíos globales y su impacto sobre la relación entre América Latina y la Unión Europea

### 1. Panorama actual del comercio birregional

Las exportaciones de bienes de América Latina y el Caribe (33 países) a la Unión Europea sumaron 78 mil millones de dólares en 2020 y las importaciones ascendieron a 115 mil millones de dólares. El comercio exterior birregional registró así dos años de contracción y se ubicó lejos de los máximos alcanzados en 2013 (importaciones) y 2011 (exportaciones) (véase el gráfico VII.B.1.1).

En 2020, las exportaciones de América Latina y el Caribe hacia la Unión Europea se redujeron en un 15%, más que las ventas externas totales (-10%) y comenzaron a mostrar signos de recuperación en marzo de 2021 (Giordano, 2021), finalizando el año con un alza de entre el 24,8% y el 27,8% (Giordano y Michalczewsky, 2021). De todos modos, la mayor caída de las exportaciones hacia la Unión Europea durante 2020 en comparación con el total no se observó en todos los países de la región: en el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, el Ecuador, El Salvador, Guatemala y Panamá el desempeño fue mejor hacia la Unión Europea y la variación fue similar en Costa Rica y el Perú (véase el gráfico VII.B.1.2).

**Gráfico VII.B.1.1**  
América Latina y el Caribe: Exportaciones e importaciones con Unión Europea, 2001-2020  
(En miles de millones de dólares)

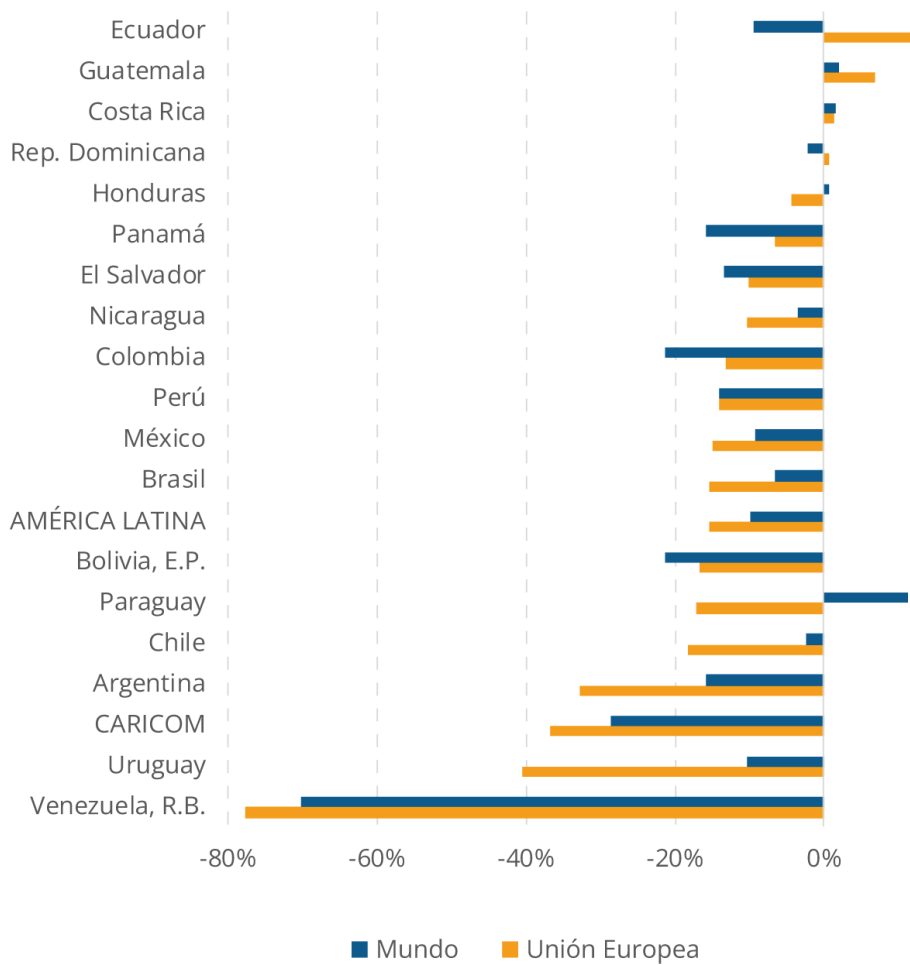


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de TradeMap.

**Gráfico VII.B.1.2**

Países de América Latina y el Caribe: variación del valor de las exportaciones de bienes hacia la Unión Europea y el mundo, 2020 en comparación con 2019

(En porcentaje)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de TradeMap y Giordano (2021) para Honduras y la República Bolivariana de Venezuela.

A excepción de México, donde el intercambio con la Unión Europea se compone especialmente de manufacturas, el patrón de comercio de América Latina y el Caribe con el bloque europeo es interindustrial. La región exporta a la Unión Europea principalmente productos basados en recursos naturales (vegetales, alimentos, productos animales, minerales y metales combustibles y químicos), mientras que la mayor parte de las importaciones corresponde a manufacturas (maquinaria eléctrica, medicamentos y otros productos químicos y equipo de transporte). Por ejemplo, los productos agropecuarios son fundamentales en los envíos al mercado europeo, ya que representan el 39,3% de las exportaciones de América Latina y el Caribe a ese destino y el 45,9% si se excluye a México. De todas maneras, la composición de las ventas a la Unión Europea varía según el origen nacional o subregional, como se observa en la siguiente lista que agrupa a las economías de acuerdo con su patrón exportador al mercado europeo<sup>7</sup>:

- México: Maquinaria eléctrica y material de transporte.
- Brasil: Alimentos, vegetales, minerales y combustibles.
- Argentina, Paraguay y Uruguay: Vegetales, animales y alimentos. Químicos en el caso de Argentina.
- Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y Perú: Vegetales, minerales, metales y alimentos.
- Colombia y Ecuador: Vegetales, combustibles y minerales.
- Centroamérica: Vegetales y alimentos.
- Caribe: Animales y vegetales.

Aunque la composición de las importaciones de bienes también es diferente según el origen subregional<sup>8</sup>, todos los países compran a la Unión Europea productos químicos, maquinaria eléctrica y equipo de transporte. Algunos países, como el Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador, también importan desde la Unión Europea combustibles y México, metales y maquinaria eléctrica.

La información sobre el comercio de servicios por sectores entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea es muy limitada debido a problemas de medición y confidencialidad de los datos desagregados. En las exportaciones del Caribe predominan servicios financieros, seguros y turismo, mientras que en las de la Argentina, el Brasil, Colombia, México y el Uruguay (países para los que hay algún tipo de información detallada) se destacan servicios empresariales, profesionales y técnicos, viajes y transporte. En las exportaciones de la Unión Europea a América Latina y el Caribe sobresalen servicios de transporte, empresariales, profesionales y técnicos, viajes, telecomunicaciones, informática e información, cargos por uso de propiedad intelectual y servicios financieros<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Véase el cuadro A3 del anexo estadístico.

<sup>8</sup> Véase el cuadro A4 del anexo estadístico.

<sup>9</sup> Fuentes: Eurostat y fuentes nacionales de países de América Latina y el Caribe.



América Latina y el Caribe enfrentó históricamente retos que se relacionan con su inserción internacional y la agenda de desarrollo, entre los que se destaca la concentración de la canasta exportadora en pocos rubros y empresas. Esto no es exclusivo del vínculo con la Unión Europea y los acuerdos permitieron a la mayoría de los países de la región incrementar la cantidad de productos vendidos al mercado europeo<sup>10</sup>. A pesar de esto, todavía existe un margen importante para una mayor diversificación, sobre todo en el caso de sectores agroindustriales, tanto a través del fortalecimiento de la oferta de América Latina y el Caribe como de la reducción de barreras de acceso al mercado europeo.

## **2. Los cambios en el escenario global y la relación entre ambas regiones**

Desde una perspectiva de mediano plazo, la Unión Europea ha perdido relevancia como destino de las exportaciones de bienes de América Latina y el Caribe, de manera casi sistemática desde 2007 (del 13,3% ese año al 8,2% en 2020), mientras que su participación en las importaciones de la región pasó del 13,0% en 2007 al 12,9% en 2020 (véase cuadros VII.A1 y VII.A2). Esto se enmarca en grandes cambios que están teniendo lugar en el escenario internacional, se están reconfigurando los liderazgos y el eje de gravedad de la economía mundial se mueve de occidente hacia oriente. América Latina y el Caribe no ha permanecido ajena a este fenómeno y la China se ha convertido en uno de los principales socios comerciales, origen de inversión directa y fuente de financiamiento de parte de la región, lo que reduce el peso relativo de los Estados Unidos y la Unión Europea (Llorente y Vallejo, 2021). Aunque muchos países de América Latina y el Caribe han procurado mantenerse neutrales frente a las tensiones comerciales entre las dos mayores economías del mundo, en algunos aspectos (como la implementación de la tecnología 5G) ya enfrentan presiones de la China y los Estados Unidos para alinearse con uno u otro (Stuenkel, 2021).

<sup>10</sup> Véase más detalle en la sección 5.3.

La Unión Europea puede ser un actor clave para sostener las instituciones multilaterales y arbitrar las tensiones entre la China y los Estados Unidos y, consecuentemente, su impacto sobre el resto del mundo. Por un lado, la Unión Europea tiene objetivos similares a los de los Estados Unidos en su relación con el país asiático. Por otro lado, tiene una mayor interdependencia en términos comerciales y de inversión con la China que la que tienen los Estados Unidos (Huang, 2021). Sin embargo, la Unión Europea enfrenta sus propios desafíos internos como el escenario pos-Brexit, la recuperación del profundo impacto de la pandemia y el cambio de liderazgos tras la salida de Angela Merkel (Bartesaghi, 2021).

Cabe mencionar también que la relación de América Latina y el Caribe con la Unión Europea se diferencia del vínculo que la región mantiene con la China y los Estados Unidos, dominado principalmente por cuestiones políticas, económicas y de seguridad. Los lazos entre América Latina y el Caribe y la UE se basan en una serie de valores comunes e incluyen temas comerciales, sociales, ambientales, cooperación para el desarrollo, diálogo político y coordinación en temas globales (Guerra Rondón, 2021; Serbin y Serbin Pont, 2018).

## C. Acuerdos y negociaciones de América Latina y el Caribe con la Unión Europea: características y resultados

---

Esta sección se divide en cuatro partes. En la primera se examinan los acuerdos comerciales vigentes entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea; en la segunda, se abordan las negociaciones concluidas y en curso, con énfasis en los principales temas comerciales y las similitudes y diferencias más relevantes en materia de bienes, servicios, comercio electrónico (véase el cuadro VII.C.1.1) y otras disciplinas comerciales (véase el cuadro VII.C.1.2), así como lo vinculado con diálogo político y cooperación (véase el cuadro VII.C.1.3). En la tercera parte se revisan los resultados del pilar comercial de los acuerdos y, en la cuarta, los del pilar de cooperación.

### 1. Acuerdos vigentes

Los países de América Latina y el Caribe tienen un vínculo comercial de larga data con la Unión Europea, el que se fortaleció durante las últimas décadas a partir de diversos acuerdos. Desde los años noventa, en un contexto de auge del regionalismo abierto y en sintonía con el avance de las negociaciones de los Estados Unidos con varios países de América Latina y el Caribe, la Unión Europea desarrolló una estrategia de integración con diversos procesos regionales (la Comunidad Andina, el Cariforum, Centroamérica y el MERCOSUR), así como en el ámbito bilateral con Chile y México. Esta estrategia contempla, además, la promoción de la integración al interior de cada uno de los bloques.

### Mapa VII.C.1.1

#### Países de América Latina y el Caribe: Acuerdos comerciales con la Unión Europea, a diciembre de 2021

(Según estado de implementación)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos del Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE) de la Organización de los Estados Americanos.

En la actualidad, la Unión Europea cuenta con una red de acuerdos con compromisos comerciales<sup>11</sup> vigentes con 25 países de América Latina y el Caribe y negociaciones concluidas con otros 5 (véase el mapa VII.C.1.1), lo que le confiere una ventaja significativa respecto de los principales socios comerciales extrarregionales de América Latina y el Caribe. En efecto, aunque parte de las negociaciones de la Unión Europea con países de América Latina y el Caribe fueron casi simultáneas a las de estas economías con los Estados Unidos, este

<sup>11</sup> Aquí no se contabiliza el acuerdo de cooperación y diálogo político entre Cuba y la Unión Europea, firmado en 2017, pues no incluye la eliminación de barreras al comercio.

país solo tiene tratados de libre comercio (TLC) en vigor con 11 socios<sup>12</sup> de la región. La China, por otra parte, solo ha alcanzado acuerdos con tres países latinoamericanos<sup>13</sup>. Además, varios de los acuerdos de América Latina y el Caribe con la Unión Europea se diferencian de los firmados con otros socios porque van más allá de la liberalización comercial y comprenden el diálogo político y la cooperación en diversos ámbitos.

Los acuerdos de la Unión Europea con socios de América Latina y el Caribe se distinguen entre sí en formato y alcance. En gran medida, las diferencias se vinculan con el momento en que se negociaron y firmaron, ya que se observa una evolución en términos de alcance y profundidad. A continuación, se explica brevemente cada uno, con énfasis en las similitudes y diferencias.

México fue el primer país de América Latina y el Caribe en firmar un acuerdo con la Unión Europea, en 1997, además, había sido pionero en suscribir un TLC con los Estados Unidos algunos años antes. Inicialmente, México y la Unión Europea establecieron las bases generales para el diálogo político, diversos ámbitos de cooperación (aduanas, agricultura, industria, ambiente, audiovisual, transporte, turismo, servicios financieros, derechos humanos, estadísticas, educación, salud, sociedad de la información, lucha contra las drogas, entre otros) y crearon un marco para la negociación de compromisos comerciales. La liberalización del intercambio de bienes se puso en marcha en el año 2000 y contempló la eliminación de aranceles en un período de máximo siete años (excluyendo productos sensibles de ambas partes) y disposiciones en otros temas como obstáculos técnicos al comercio (OTC) y medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF).

---

<sup>12</sup> Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana.

<sup>13</sup> Chile, Costa Rica y Perú.

Lo acordado por México y la Unión Europea en materia de servicios y otras disciplinas comerciales entró en vigor en 2001. Siguiendo el modelo del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC, se utilizaron listas positivas para brindar mejoras en materia de acceso a mercados y trato nacional para los proveedores de la contraparte y se incluyeron anexos específicos para transporte marítimo y servicios financieros. Las inversiones se abordaron separadamente y también se establecieron disposiciones en materia de contratación pública. La protección de los derechos de propiedad intelectual se incluyó en el acuerdo, aunque solo se estipuló el cumplimiento de tratados internacionales en la materia, sin asumir nuevos compromisos.

En 2002 se firmó el acuerdo de asociación entre Chile y la Unión Europea, que entró en vigor un año más tarde y contempla diálogo político, comercio y cooperación. En este último ámbito, aborda en mayor profundidad que el acuerdo de México diversas cuestiones vinculadas con protección social, servicios, empleo, energía, género, lucha contra la corrupción, entre otros temas. Un punto para destacar es que el acuerdo estipula que la cooperación con Chile se enmarca en la promoción de la Unión Europea a la integración en el Cono Sur y menciona explícitamente el vínculo con el MERCOSUR.

Aunque en lo relativo al comercio de bienes el Acuerdo de Asociación de Chile con la Unión Europea se asemeja al de México (aunque con un cronograma de desgravación más extenso), hay compromisos más profundos en otros temas como servicios y establecimiento, propiedad intelectual y contratación pública y se incorporan otros nuevos como comercio electrónico.

El Cariforum<sup>14</sup> firmó su Acuerdo de Asociación Económica (EPA, por su sigla en inglés) con la Unión Europea en 2008. Este formato de acuerdo se utiliza por la Unión Europea exclusivamente con países del África, el Caribe y el Pacífico (ACP) e implica mayores concesiones no recíprocas orientadas al desarrollo de estas pequeñas economías. A través del EPA, la Unión Europea otorgó acceso libre de cuotas y aranceles para todas las exportaciones del Cariforum en el momento de entrar en vigor, mientras que los países del Caribe cuentan con 25 años para completar la desgravación de 87% de los productos europeos (Comisión Europea-Dirección General de Comercio, 2020).

14 Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, República Dominicana, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago. Haití se incorporó más tarde y allí el acuerdo aún no está vigente.

En materia de servicios, el EPA va más allá del acuerdo con Chile (suministro transfronterizo y establecimiento) e incluye mayor apertura relativa a la prestación mediante movimiento de personas físicas con fines empresariales (vendedores de servicios a empresas, personal clave, becarios universitarios, proveedores de servicios contractuales y profesionales independientes y personas en breve visita de negocios) y en los apartados sectoriales se incorporan los servicios de informática y el turismo. Además, establece el objetivo de cooperar en temas relacionados con el comercio electrónico. El EPA también tiene mayor profundidad en propiedad intelectual, con algunos compromisos específicos más allá de la adhesión a acuerdos internacionales y se incluye un artículo sobre recursos genéticos, conocimientos tradicionales y folclore.

El EPA es el primero de los acuerdos de la Unión Europea con América Latina y el Caribe que incluye un capítulo específico sobre comercio y ambiente. Allí se hace referencia a tratados internacionales sobre el tema, se rechaza el uso de normas ambientales con fines proteccionistas o para atraer inversiones, se busca promover el comercio de bienes y servicios ambientales y se plantea la posibilidad de convocar a un panel de expertos ante diferencias en la interpretación y aplicación de los compromisos en este ámbito, entre otros aspectos relevantes. Aunque el EPA no cuenta con un pilar de cooperación, el tema es transversal y se incluye a lo largo del acuerdo en cada título específico, con algunas diferencias de cobertura respecto de los acuerdos previos.

### Cuadro VII.C.1.1

#### América Latina y el Caribe: Acuerdos con Unión Europea, según cobertura de bienes, servicios y comercio electrónico

(Temas seleccionados)

Tema		México	Chile	CARIFORUM	América Central	Andinos	México (nuevo)	MERCOSUR	Chile (nuevo)
Firma		1997	2002	2008	2012	2012 (COLPER) - 2014 (ECU)	Fin negoc. 2018	Fin negoc. 2019	Fin negoc. 2021
Entrada en vigor		2000 a	2003	2008	2013	2013 (COLPER) - 2017 (ECU)			
Comercio de bienes	Trato nacional	X	X	X	X	X	X	X	X
	Desgravación arancelaria (años)	0 a 7	0 a 10	Inmediata (UE) / 0 a 25 CARIFORUM	0 a 10	0 a 12	0 a 7	0 a 10 (UE) 0 a 15 (MERCOSUR)	0 a 7
	Productos sensibles	X	X	X	X	X	X	X	X
	Eliminación impuestos exportación	X	X	X	X	X	X	X	X
	Salvaguardias / salvaguardia agrícola	X	X	X	X	X	X	X	a/
	Antidumping			X	X	X	X	X	a/
	Aduanas y facilitación del comercio			X	X	X	X	X	X
	Obstáculos técnicos al comercio	X	X	X	X	X	X	X	X
	Medidas sanitarias y fitosanitarias	X	X	X	X	X	X	X	X
Cláusula de integración regional	n/a	n/a			X	n/a	X	n/a	
Servicios y establecimiento	Establecimiento		X	X	X	X	X	X	X
	Promoción de inversiones	X	X	X	X	X	X		X
	Comercio transfronterizo		X	X	X	X	X	X	X
	Entrada temporal de personas de negocios			X	X	X	X	X	X
	Telecomunicaciones		X	X	X	X	X	X	X
	S. Financieros	X	X	X	X	X	X	X	X
	Transporte marítimo	X	X	X	X	X	X	X	X
	Cláusula de integración regional		n/a				n/a	X	n/a
Comercio digital/ electrónico	Mención general		X	X	X				
	Aranceles aduaneros				X	X	X	X	X
	Protección al consumidor					X	a/	X	X
	Promoción del comercio sin papel					X	a/	X	X
	Protección información personal					X	a/		X

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de los textos de los acuerdos (México, Chile, Cariforum y andinos) y acuerdo en principio (MERCOSUR) (Comisión Europea-Dirección General de Comercio, 2018; SUBREI, 2021).

**Nota:** <sup>a/</sup> Aún no está disponible el detalle del nuevo acuerdo en principio entre México y la Unión Europea ni lo negociado por el bloque con Chile. Los temas indicados con esta nota no aparecen en los documentos oficiales acerca del acuerdo, pero es posible que muchos de ellos estén comprendidos en el texto definitivo, teniendo en cuenta lo estipulado en otros acuerdos más recientes de la Unión Europea con socios de América Latina y el Caribe.



En junio de 2012 la Unión Europea firmó un Acuerdo de Asociación con un fuerte componente comercial con Centroamérica<sup>15</sup> y un TLC con Colombia y el Perú; ambos entraron en vigor en 2013. Cabe recalcar que las negociaciones con los países andinos inicialmente comprendían diálogo político y cooperación e involucraban también al Estado Plurinacional de Bolivia y al Ecuador. No obstante, ambos países decidieron retirarse de las tratativas, por lo tanto, la Unión Europea negoció un acuerdo comercial solo con Colombia y el Perú. Finalmente, el Ecuador se incorporó en 2014 al TLC, que entró en vigor en ese país tres años más tarde.

El Acuerdo de Asociación de Centroamérica con la Unión Europea aborda diversos temas con mayor profundidad que sus predecesores y se estructura en torno a tres pilares: diálogo político, cooperación y comercio. En el primero de ellos, las disposiciones generales que se observan en otros acuerdos se transforman en disposiciones concretas sobre seguridad interna y externa, financiamiento para el desarrollo, migraciones, ambiente, gobernanza fiscal, entre otros.

Algo similar ocurre en el caso de la cooperación, que abarca democracia, derechos humanos, gobernanza, justicia, libertad y seguridad, desarrollo y cohesión social, migraciones, ambiente, desastres naturales y cambio climático, desarrollo económico y comercial, integración regional, sociedad del conocimiento, entre otros aspectos relevantes. Cabe destacar que no solamente aparecen nuevas dimensiones de cooperación respecto de acuerdos previos, sino que algunas se vuelven específicas (por ejemplo, la cooperación aduanera contempla también la facilitación del comercio, la sanitaria va más allá de las MSF y se extiende al bienestar animal y en términos de turismo se busca que sea justo y sostenible).

### Cuadro VII.C.1.2

#### América Latina y el Caribe: Acuerdos con Unión Europea, según cobertura de disciplinas comerciales

(Temas seleccionados)

Tema		México	Chile	CARIFORUM	América Central	Andinos	México (nuevo)	MERCOSUR	Chile (nuevo)
Contratación pública		X	X	X	X	X	X	X	X
Propiedad intelectual	Disposiciones generales	X							
	Derechos de autor y conexos		X	X	X	X	X	X	X
	Marcas		X	X	X	X	X	X	X
	Indicaciones geográficas		X	X	X	X	X	X	X
	Patentes		X	X	X	X	X	X	X
	Diseños industriales		X	X	X	X	X	X	X
	Datos de prueba				X	X	X	X	X
	Secretos comerciales						X	X	a/
	Responsabilidad de intermediarios				X	X	a/	X	a/
	Protección de la biodiversidad y el conocimiento tradicional			X	X	X	a/	X	a/
Obtenciones vegetales		X	X	X	X	X	X	a/	
Competencia		X	X	X	X	X	X	X	a/
Comercio y desarrollo sostenible	Cooperación		X	X	X	X	X	X	X
	Transparencia							X	X
	Rechazo de normas ambientales / laborales con fines proteccionistas / para favorecer la producción nacional			X	X	X	X	X	X
	Comercio transfronterizo			X	X	X	X	X	X
	Promoción del comercio de bienes y servicios ambientales			X	X	X	a/	X	a/
	Cambio climático				X	X	X	X	a/
	Posibilidad de informe de grupos independientes			X	X	X	X	X	a/
Transparencia	Puntos de contacto		X	X	X	X	a/		a/
	Publicación / Notificación información		X	X	X	X	X	X	a/
	Procedimientos administrativos				X	X	X	X	a/
	Revisión y aplicación				X	X	X	X	a/
	Lucha contra la corrupción				X	X	a/		a/
Solución de diferencias		X	X	X	X	X	X	X	X

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de los textos de los acuerdos (México, Chile, Cariforum y andinos) y acuerdo en principio (MERCOSUR) (Comisión Europea-Dirección General de Comercio, 2018; SUBREI, 2021).

**Nota:** a/ Aún no está disponible el detalle del nuevo acuerdo en principio entre México y la Unión Europea ni lo negociado por el bloque con Chile. Los temas indicados con esta nota no aparecen en los documentos oficiales acerca del acuerdo, pero es posible que muchos de ellos estén comprendidos en el texto definitivo, teniendo en cuenta lo estipulado en otros acuerdos más recientes de la Unión Europea con socios de América Latina y el Caribe.

## VII. América Latina-Unión Europea: Perspectivas para un comercio birregional sostenible

### Cuadro VII.C.1.3

#### América Latina y el Caribe: Acuerdos con la Unión Europea, según cobertura de diálogo político y cooperación (Temas seleccionados)

Tema		México	Chile	CARIFORUM	América Central	Andinos	México (nuevo)	MERCOSUR
Diálogo político	Disposiciones generales	X	X					
	Desarme				X	X		
	Armas de destrucción masiva				X	X		
	Lucha contra el terrorismo				X			
	Crímenes graves de trascendencia internacional				X			
	Financiamiento para el desarrollo				X			
	Migración				X			
	Medio ambiente				X			
	Seguridad ciudadana				X			
	Buena gobernanza en materia fiscal				X			
Fondo Común de Crédito Económico y Financiero				X				
Cooperación	Aduanas y/o facilitación del comercio	X	X	X	X	X		X
	Agricultura	X	X	X		X		X
	Bienes artesanales				X			
	Bienestar animal				X	X	X	X
	Comercio electrónico			X	X	X		X
	Comercio y desarrollo sostenible	X	X	X	X	X		X
	Contratación pública		X	X	X	X		X
	Cultura y/o audiovisual	X	X		X			
	Democracia, DDHH y/o buena gobernanza	X	X		X		X	
	Educación y formación	X	X		X			
	Empleo y protección social		X	X	X			
	Energía / energías renovables		X	X	X		X	
	Estadísticas	X	X		X			
	Género		X		X			
	Industria	X	X	X	X			
	Integración regional		X	X	X			
	Lucha contra la corrupción		X	X	X			X
	Lucha contra las drogas ilícitas y/o lavado de dinero	X	X	X				
	Medio ambiente, desastres naturales y/o cambio climático	X	X		X			
	Microcréditos				X			
	Migración y/o refugiados	X	X		X			
	Minería	X	X		X			
	MIPYMES	X	X	X	X			X
	MSF		X	X	X	X		X
	OTC	X	X	X	X	X		X
	Otros temas de justicia, libertad y seguridad				X			
	Pesca y/o acuicultura	X	X		X			
	Política de competencia			X	X	X		X
	Productos orgánicos				X			
	Propiedad intelectual y transferencia de tecnología		X	X	X	X		X
	Protección de datos	X	X	X	X	X		
	Protección del consumidor	X	X			X		
Salud pública	X			X				
Servicios financieros	X		X					
Servicios y establecimiento		X	X	X				
Sociedad del conocimiento / de la información / ciencia y tecnología	X	X	X	X				
Transporte	X	X	X	X				
Turismo justo y sostenible	X	X	X	X				

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de los textos de los acuerdos (México, Chile, Cariforum y andinos), acuerdo en principio (MERCOSUR) y Comisión Europea-Dirección General de Comercio (2018).

En cuanto a comercio de bienes, servicios y establecimiento, contratación pública y competencia, el tratado con Centroamérica es similar al de Chile. Sin embargo, hay mayores compromisos en otros temas como comercio electrónico (se acordó no aplicar derechos aduaneros sobre las transmisiones electrónicas) y propiedad intelectual (es similar al EPA del Cariforum e incorpora también la protección de los datos de prueba y la limitación de la responsabilidad de intermediarios). El Acuerdo de Asociación incluye, además, disposiciones específicas sobre comercio y desarrollo sostenible. Allí se contemplan temas ambientales y laborales similares a los del EPA y también se menciona explícitamente al cambio climático y se establecen mecanismos de diálogo con la sociedad civil. Cabe mencionar que el esquema de solución de controversias del acuerdo no se aplica a los temas de comercio y desarrollo sostenible. Para estos se establece un mecanismo de consultas gubernamentales y un panel de expertos, que puede formular recomendaciones que deben tenerse en cuenta, pero no son vinculantes. Asimismo, el Acuerdo de Asociación contempla mayores compromisos en materia de transparencia.

Los países andinos firmaron con la Unión Europea un TLC cuya cobertura es similar al pilar comercial del acuerdo con Centroamérica en casi todos los temas, aunque el andino comprende disposiciones más amplias que se relacionan con el comercio electrónico (protección de datos y del consumidor, comercio sin papel, *spam*, entre otras). Además, cuenta con una cláusula de integración regional tendiente a facilitar la libre circulación de mercancías europeas entre los países andinos.

Aunque el acuerdo de Colombia, el Ecuador y el Perú no incluye los pilares de diálogo político y cooperación, hace referencia al trabajo conjunto en algunos ámbitos a lo largo del texto. Por ejemplo, en los apartados de agricultura, aduana y facilitación del comercio, OTC, MSF, comercio electrónico, contratación pública, propiedad intelectual, competencia, entre otros.

## **2. Negociaciones concluidas o en curso**

A mediados de la década pasada, la Unión Europea inició un proceso de renegociación de sus acuerdos más antiguos con el objetivo de modernizar su contenido. En el caso de México, se consensó en 2018 un nuevo documento que se encuentra en proceso de revisión legal, mientras que las tratativas con Chile concluyeron exitosamente en noviembre de 2021. Aunque el acuerdo con los países andinos es más reciente, una resolución del Parlamento Europeo de enero de 2019 plantea la necesidad de revisar el acuerdo con Colombia, el Ecuador

y el Perú, con el fin de incluir cuestiones como mipymes, facilitación del comercio, lucha contra la corrupción, el lavado de dinero y la evasión fiscal, la posibilidad de imponer sanciones ante infracciones graves en materia de desarrollo sostenible, entre otras (Bartesaghi y otros, 2019; Grieger, 2019).

En materia de bienes, el nuevo acuerdo entre la Unión Europea y México incluye la eliminación de algunos aranceles remanentes (entre ellos crestas arancelarias en alimentos y bebidas) en un período máximo de siete años (aunque se excluyeron algunos productos sensibles). Asimismo, implica la reducción de OTC y MSF (a través del uso de normas internacionales estandarizadas como las que utiliza la Unión Europea) y disposiciones sobre facilitación de comercio, entre otros temas (Comisión Europea-Dirección General de Comercio, 2018).

Además, se incorporan nuevas disciplinas comerciales y mayor profundidad que las previstas en el acuerdo previo. En el caso de los servicios, se acordó trato nacional a los proveedores de la contraparte, reconocimiento mutuo de calificación de ciertas profesiones reguladas (arquitectura, ingeniería, contabilidad y abogacía) y compromisos más amplios en algunos sectores como servicios financieros, telecomunicaciones y transporte, entre otros (Comisión Europea-Dirección General de Comercio, 2018).

Se añadieron disposiciones sobre mipymes y comercio digital. Estas incluyen la no aplicación de derechos aduaneros sobre transmisiones electrónicas, validez de contratos y firmas digitales, no divulgación del código fuente, protección del consumidor, spam y una cláusula de revisión para incorporar la no restricción a los flujos transfronterizos de información (Comisión Europea-Dirección General de Comercio, 2018).

Asimismo, se amplió la cobertura en materia de contratación pública (lo que incluye el compromiso de México de negociar en el ámbito subnacional la participación de proveedores europeos en las compras de los estados mexicanos) y propiedad intelectual. Cabe mencionar que es el primer acuerdo de la Unión Europea que contempla disposiciones específicas que se relacionan con la lucha contra la corrupción (Comisión Europea-Dirección General de Comercio, 2018). A la vez, el nuevo acuerdo de México con la Unión Europea contiene un capítulo de protección de inversiones que refleja los cambios normativos en el ámbito europeo, mediante los que estos temas pasan a la órbita de la Comisión Europea. Por lo anterior, el acuerdo reemplaza otros previos, por lo tanto, las posibles controversias en este ámbito se resolverán en el nuevo sistema de corte de inversiones de la Unión

Europea. Este esquema introduce un Tribunal Permanente para la solución de disputas y se diferencia del sistema de árbitros *ad-hoc* incluidos en varios tratados bilaterales de inversión (TBI) entre México y países de la Unión Europea (Comisión Europea-Dirección General de Comercio, 2018).

El capítulo de desarrollo sostenible es similar al de los países andinos y también menciona expresamente la posibilidad de adoptar medidas cuando se considere que hay un riesgo ambiental serio, incluso cuando no exista evidencia científica concluyente (principio precautorio). Además, prevé cooperación en materia de bienestar animal y resistencia antimicrobiana (Comisión Europea-Dirección General de Comercio, 2018).

Después de 20 años, en junio de 2019 concluyeron las negociaciones comerciales entre el MERCOSUR<sup>16</sup> y la Unión Europea y un año más tarde se cerraron las tratativas sobre diálogo político y cooperación. Hasta el momento, solo se ha difundido el acuerdo en principio para el pilar comercial, que se revisa para su posterior firma. El marco regulatorio para el intercambio de bienes y servicios es similar a lo consensuado por la Unión Europea con los países andinos y Centroamérica. Se prevé la reducción a cero de los aranceles en un período máximo de diez años en el caso de la Unión Europea y de 15 en el del MERCOSUR, pero ambos bloques excluyeron algunos productos sensibles. Además, se eliminarán los derechos de exportación, aunque La Argentina se reservó el derecho de mantenerlos para algunos productos. Al igual que el TLC con los países andinos, el Acuerdo de Asociación con el MERCOSUR cuenta con una cláusula de integración regional que busca la libre circulación, pero en este caso no se refiere solo a los bienes, sino también a los servicios.

El acuerdo con la Unión Europea es el primero del MERCOSUR que contiene temas como contratación pública, comercio electrónico y protección de la propiedad intelectual. Con respecto a esto último, la profundidad en materia de patentes es inferior a la del TLC con los países andinos, aunque el del MERCOSUR incorpora la protección de los secretos comerciales y es el acuerdo con mayor cobertura en materia de Indicaciones Geográficas (IG) de todos los suscritos por la Unión Europea (Comisión Europea-Dirección General de Comercio, 2019). En contraste con el de México, no incluye un capítulo específico sobre inversiones, aunque algunos temas están cubiertos en el de servicios y establecimiento.

El capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible ha sido uno de los más complejos en la negociación y todavía existen algunos cuestionamientos al respecto por parte de ciertos actores europeos (lo que incluye al Parlamento Europeo y a los gobiernos de Austria, Francia y Países Bajos; (Guerra Rondón, 2021). Cabe destacar, sin embargo, que los compromisos alcanzados en este ámbito son muy similares a los comprendidos en el TLC con los países andinos, lo que incluye su propio mecanismo de solución de controversias con base en consultas gubernamentales y un panel de expertos con recomendaciones no vinculantes. Es más, el acuerdo con el MERCOSUR se asemeja al nuevo tratado con México e introduce temas como el compromiso expreso de implementar efectivamente el Acuerdo de París, disposiciones específicas sobre transparencia y manejo responsable de las cadenas de suministro y menciona, de manera explícita, al principio precautorio para adoptar medidas cuando se considere que hay un riesgo ambiental serio, incluso cuando no haya evidencia científica concluyente.

El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea incluye también un capítulo específico sobre mipymes, que es transversal a todos los temas y tiene el objetivo de mejorar el acceso a la información y el aprovechamiento del tratado por parte de las firmas de menor tamaño. Aunque el texto de los pilares de diálogo político y cooperación todavía no fue difundido, se incluyen compromisos de cooperación en el pilar comercial muy similares a los del TLC con los países andinos, en tanto que se introducen algunos temas nuevos como la cooperación sobre biotecnología agrícola y resistencia antimicrobiana.

La negociación para modernizar el Acuerdo de Asociación con Chile incluyó temas similares a los del nuevo acuerdo con México. Aunque la información disponible todavía es limitada, se establecen mejoras de acceso a mercados para casi un millar de productos debido a la eliminación de barreras remanentes. En cuanto a servicios, el nuevo tratado actualiza disciplinas, incluye disposiciones sobre reglamentación nacional y mejora el acceso a mercados. Asimismo, el acuerdo incorpora compromisos sobre comercio electrónico, no previstos en el tratado previo. El capítulo sobre inversiones reemplaza los compromisos de los TBI de Chile con varios miembros de la Unión Europea y extiende la cobertura a aquellos países para los que TBI no están vigentes o no cuentan con estos acuerdos. Al igual que en el caso de México, hay un tribunal permanente para la solución de controversias relativas a inversiones. Además, se profundizan o incorporan compromisos en temas como transparencia en contratación pública, propiedad intelectual, comercio y desarrollo sostenible, entre otros (SUBREI, 2021).

### 3. Resultados del pilar comercial

En este apartado se presenta la evolución de algunos indicadores de la relación entre los países y bloques de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, desde la entrada en vigor de los acuerdos hasta la actualidad, así como las conclusiones de diversos estudios que analizan su impacto sobre las economías de la región. Cabe mencionar que tiene carácter ilustrativo y que la comparación de los resultados de los diferentes acuerdos entre sí no resulta precisa a la luz de lo aquí expuesto. Por un lado, esto se debe a que fueron suscritos en diferentes momentos y circunstancias y, por otro, a que los trabajos mencionados también presentan diferencias, tanto en su metodología como en su cobertura temporal.

Al considerar la situación de 2019 (último año prepandemia) respecto del momento de la entrada en vigor de los acuerdos, en la mayoría de los casos se observa un aumento del comercio de bienes entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea, con un mejor desempeño de las importaciones de productos europeos en comparación con las exportaciones a ese destino (véase el cuadro VII.C.3.1). Cabe destacar que, en el caso de los acuerdos más antiguos, la evolución fue dispar: en Chile y México la expansión de las exportaciones se concentró en los primeros años, mientras que en socios como el Cariforum, fue más reciente. A excepción de los países andinos (cuyos envíos a la Unión Europea se vieron afectados por la caída de los precios del petróleo, combustibles, minerales y otros productos básicos predominantes en su cesta exportadora), todas las economías de América Latina y el Caribe ganaron participación en las importaciones europeas desde la puesta en marcha de los acuerdos, mientras que creció la participación de la Unión Europea como origen de las importaciones de Colombia, México, Cariforum y Centroamérica.

Aunque no hay información similar disponible sobre los flujos de IED para realizar el mismo análisis, en los últimos años<sup>17</sup> la inversión directa de la Unión Europea se incrementó en casi todos los países y bloques de América Latina y el Caribe con los que existen acuerdos vigentes y en todos los casos (excepto el de los países andinos) ganó participación en la inversión directa total de la Unión Europea<sup>18</sup> en el resto del mundo (véase el cuadro VII. C.3.2). Cabe mencionar que, aunque en Centroamérica y el Caribe la inversión europea está muy concentrada en pocos países, también se observa un crecimiento de los flujos hacia la mayoría de las economías restantes<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Se tomó el período 2013-2017 o 2013-2018 según la disponibilidad de información en Eurostat.

<sup>18</sup> Incluye al Reino Unido debido a la disponibilidad de información.

<sup>19</sup> Las Bahamas y Barbados representan el 82% de la inversión directa de la Unión Europea en los países del Cariforum, y Panamá el 77% del total recibido por Centroamérica. Las inversiones crecieron en todos los países del Caribe, excepto Granada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y Suriname. En Centroamérica también se dio un crecimiento generalizado, con la única excepción de Nicaragua.



### Cuadro VII.C.3.1

#### Países y bloques seleccionados: Comercio América Latina y el Caribe con la Unión Europea <sup>a/</sup> desde la entrada en vigor de sus acuerdos

(En cantidad de productos, millones de dólares y porcentajes)

País / bloque y año base	Flujo	Cantidad de subpartidas comerciadas		Variación a.a. promedio del comercio con la UE	Participación del país/ bloque en el comercio de la UE		Participación de la UE en el comercio del país / bloque	
		Año base	2019		Año base	2019	Año base	2019
México (2001) <sup>b/</sup>	Expo	2.074	929 ↓	7,3%	0,23%	0,32% ↑	3,1%	3,8% ↑
	Impo	4.168	3.253 ↓	6,6%	0,72%	0,86% ↑	9,1%	10,7% ↑
Chile (2003)	Expo	1.147	1.307 ↑	3,1%	0,17%	0,14% ↓	20,8%	10,6% ↓
	Impo	3.740	3.837 ↑	7,4%	0,11%	0,18% ↑	16,5%	15,5% ↓
CARIFORUM (2008)	Expo	991	1.406 ↑	0,8%	0,07%	0,08% ↑	12,4%	13,2% ↑
	Impo	3.712	3.933 ↑	4,4%	0,06%	0,09% ↑	7,5%	8,7% ↑
Centroamérica (2013) <sup>c/</sup>	Expo	1.805	1.648 ↓	-1,5%	0,07%	0,08% ↑	10,2%	11,8% ↑
	Impo	4.315	4.269 ↓	2,6%	0,07%	0,08% ↑	6,4%	7,0% ↑
Colombia (2013)	Expo	1.045	1.130 ↑	-10,7%	0,16%	0,08% ↓	13,9%	10,5% ↓
	Impo	5.116	5.126 ↑	-0,6%	0,14%	0,13% ↓	12,5%	14,3% ↑
Perú (2013)	Expo	1.206	1.277 ↑	-2,2%	0,12%	0,10% ↓	15,1%	12,5% ↓
	Impo	3.431	3.445 ↑	0,1%	0,09%	0,08% ↓	11,2%	10,6% ↓
Ecuador (2017)	Expo	597	509 ↓	5,4%	0,06%	0,07% ↑	15,6%	16,3% ↑
	Impo	3.052	2.909 ↓	-8,2%	0,05%	0,04% ↓	12,4%	11,7% ↓

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de TradeMap.

**Nota:** <sup>a/</sup> Se consideró la Unión Europea con su composición actual (27) buscando un análisis prospectivo, teniendo en cuenta la composición actual y no histórica, la que varió desde la suscripción del acuerdo con México hasta la actualidad. <sup>b/</sup> Se tomó 2001 (en lugar de 2000) debido a la disponibilidad de datos. <sup>c/</sup> Datos correspondientes al Mercado Común Centroamericano (MCCA). No incluye Panamá porque la información no está disponible para descarga.

Diversos estudios han estimado el impacto *ex post* de los acuerdos de América Latina y el Caribe con la Unión Europea a través de diferentes metodologías que incluyen modelos de equilibrio general computable, modelos gravitacionales, encuestas o revisión de literatura. Las estimaciones cuantitativas señalan principalmente que los acuerdos han tenido un impacto positivo, aunque moderado, tanto en las exportaciones totales como en el producto, respecto de escenarios contrafácticos sin acuerdos. Aunque el resultado es favorable, tanto para los países de América Latina y el Caribe como para a Unión Europea, en este último caso los efectos son marginales debido a la diferencia de tamaño en relación con los socios (Jean y otros, 2014; Ecorys, 2017b; Parlamento Europeo, 2018; BKP Economic Advisors, 2021; Comisión Europea, 2021c).

En cierta medida, el impacto sobre los países de América Latina y el Caribe es pequeño porque algunas exportaciones de la región ya se beneficiaban de preferencias arancelarias, otorgadas unilateralmente por la Unión Europea antes de la puesta en marcha de los acuerdos. Este es el caso de ciertos productos andinos y centroamericanos incluidos en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP+) y, en particular, el de las exportaciones del Caribe en el marco de las preferencias para los países de ACP. A pesar de esto, los acuerdos dieron lugar a efectos positivos adicionales (Parlamento Europeo, 2018; BKP Economic Advisors, 2021; Comisión Europea, 2021c).

**Cuadro VII.C.3.2**  
**Unión Europea <sup>a/</sup>: Inversión directa en países y bloques seleccionados, 2013 y 2018**  
*(En porcentajes)*

País / bloque	Variación anual <sup>b/</sup>	Participación en inversión directa extrarregional de la UE	
		2013	2018 <sup>c/</sup>
Chile	13,0%	0,51%	0,69% ↑
México	8,9%	1,93%	2,17% ↑
Andinos	5,0%	0,55%	0,51% ↓
CARIFORUM	20,4%	0,96%	1,49% ↑
Centroamérica	10,9%	0,34%	0,38% ↑

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de Eurostat.

**Nota:** <sup>a/</sup> Incluye al Reino Unido debido a la disponibilidad de información. <sup>b/</sup> Variación promedio anual acumulativa. Los datos corresponden a 2013-2018 en el caso de Chile, México y los países andinos y a 2013-2017 en el del Cariforum y Centroamérica. <sup>c/</sup> Datos de 2018 para Chile, México y los países andinos y 2017 en Cariforum y Centroamérica.

En cuanto al Cariforum, la Comisión Europea subraya que las preferencias unilaterales que beneficiaban a estos países antes del EPA eran incompatibles con las normas de la OMC. El acuerdo birregional era necesario para consolidar el acceso libre y evitar que los productos caribeños estuviesen gravados por aranceles de nación más favorecida (NMF), por lo tanto, el acuerdo implica beneficios importantes. Más allá de eso, el estudio destaca que el EPA tuvo un impacto leve y positivo sobre el comercio y las inversiones, aunque con matices entre los países del Caribe (Comisión Europea, 2021c).

La implementación de los acuerdos no generó cambios significativos en la composición del comercio y, a excepción de México, las exportaciones de América Latina y el Caribe continúan concentrándose en pocos productos que se relacionan con los recursos naturales. De todas formas, tras la entrada en vigor de los acuerdos, la cantidad de subpartidas comerciadas creció en Chile, Colombia, el Perú y el Caribe y se redujo en los casos del Ecuador, México y Centroamérica (véase el cuadro VII.C.3.1).

El EPA derivó en cierta diversificación de las exportaciones del Cariforum a la Unión Europea, puesto que los productos agroindustriales y algunas manufacturas ganaron participación, en detrimento de los minerales y metales. Además, se identifican algunos casos de mayor diversificación vertical (en una misma categoría de productos, por ejemplo, distintas variedades de ron). En cuanto a los servicios, aunque las exportaciones caribeñas a la Unión Europea han permanecido en niveles similares a los anteriores a la entrada en vigor del acuerdo, la Comisión Europea señala que existe potencial para el desarrollo del comercio de servicios empresariales tercerizados y ciertos servicios culturales y creativos (Comisión Europea, 2021c).

En el caso de los países andinos, se constatan mejoras en sectores tradicionales como el agro y manufacturas livianas. A pesar de esto y de la elevada concentración de las exportaciones existe cierta diversificación hacia sectores no tradicionales como productos químicos, ferroaleaciones, metales básicos y sus manufacturas, maquinaria y equipo y sus partes y accesorios y textiles (Parlamento Europeo, 2018). Asimismo, se destaca una mayor participación de las mipymes andinas en las exportaciones a la Unión Europea (BKP Economic Advisors, 2021).

En contraste, en el caso de México se observa una mayor concentración de los envíos al mercado europeo después de la implementación del acuerdo, principalmente en el caso del sector automotor. En efecto, el material de transporte es el rubro más beneficiado en México, mientras que el más perjudicado es maquinaria eléctrica. De todos modos, el impacto agregado del acuerdo es positivo y se evidencia un importante aumento del comercio bilateral en comparación con el escenario base, así como mejoras en los salarios reales de los trabajadores de todos los niveles de calificación, lo que deriva en una contribución marginal a la reducción de la pobreza (Ecorys, 2017b).

Las mayores barreras al comercio en la Unión Europea se encuentran en el sector agropecuario y en alimentos. Los acuerdos de asociación permitieron mejoras significativas de acceso a mercados en este rubro. De acuerdo con un estudio realizado a los diez años de la puesta en marcha del acuerdo entre Chile y la Unión Europea, los sectores más beneficiados en el país latinoamericano fueron vinos, pescados y mariscos, frutas y vegetales enlatados, pescados procesados y frutas frescas, tanto en términos de exportaciones como de producción, mientras que en las manufacturas también hubo impactos positivos sobre algunos rubros vinculados con los recursos naturales, como cueros y maderas. En contraste, los mayores incrementos de las importaciones correspondieron a maquinaria, material de transporte y productos químicos, rubros en los que la Unión Europea sustituyó a otros proveedores externos (Jean y otros, 2014). Trabajos posteriores también señalan impactos positivos del acuerdo en términos del crecimiento y diversificación del comercio, así como de las inversiones europeas en Chile (Hernández, 2020).

Diversos trabajos analizan las limitaciones que enfrentan las empresas de América Latina y el Caribe para aprovechar los acuerdos con la Unión Europea. Esto incluye tanto dificultades desde el lado de la oferta como barreras existentes en el mercado europeo y en este último grupo las restricciones en productos agrícolas y alimentos aparecen con frecuencia.

La Unión Europea mantiene restricciones en productos agropecuarios y agroindustriales que no se observan en otros sectores. En efecto, mientras las manufacturas de los países de América Latina<sup>20</sup> que tienen acuerdos comerciales ingresan libres de arancel al mercado europeo, los productos agropecuarios enfrentan un gravamen promedio que oscila entre el 4% (Perú) y el 8,9% (Chile), correspondiendo la mayor protección a lácteos, azúcar y carne. Esto se debe a que muchos países de América Latina y el Caribe tienen ventajas comparativas en diversos productos agroindustriales, la persistencia de barreras limita las posibilidades de incrementar y diversificar sus exportaciones (Tayar, 2020).

Se advierte, por ejemplo, que las mipymes mexicanas tienen problemas de acceso a la información e inconvenientes para cumplir con las MSF europeas (Ecorys, 2017b). Asimismo, un estudio del Parlamento Europeo destaca que Colombia y el Perú pueden diversificar sus exportaciones agropecuarias si la Unión Europea flexibilizara su regulación sobre productos nuevos y orgánicos, sobre todo teniendo en cuenta que muchos ya se consumen en esos países sin ningún efecto negativo para la salud (Parlamento Europeo, 2018).

<sup>20</sup> La excepción son los países del Cafirorum, cuyas exportaciones agropecuarias ingresan sin arancel en la mayoría de los casos.

Centroamérica, por otra parte, ha estado subutilizando los contingentes arancelarios para sus exportaciones agropecuarias, por lo que se propusieron mejoras técnicas y en la asignación entre países. Las economías del istmo también han manifestado su preocupación por diversas regulaciones de la Unión Europea que pueden afectar el ingreso de productos agrícolas centroamericanos al mercado europeo, como las disposiciones sobre límites de residuos (que perjudicarían especialmente al banano), reglas sobre energías renovables (que impactarían negativamente sobre el aceite de palma) y normas técnicas que establecen la obligación de reemplazar ciertos agroquímicos por otros más costosos (Ramos Martínez y Sarmiento, 2021).

En el caso del Cariforum, las empresas de rubros relevantes, como bebidas, enfrentan dificultades que se relacionan con el desarrollo de inteligencia de mercados y con la logística para mejorar su posicionamiento en la Unión Europea. En términos más generales, la escala reducida de las economías del Caribe implica que la producción con frecuencia requiera de una gran proporción de insumos importados, por lo tanto, muchos productos quedan fuera de las preferencias por no cumplir las reglas de origen (a pesar de que se permite la acumulación entre países del Caribe y de algunos extrarregionales) (Comisión Europea, 2021c).

Cabe destacar que en la mayoría de los estudios no se identifican impactos relevantes de los acuerdos (ni positivos ni negativos) en el desarrollo sostenible. Esto, en parte, se debe a las dificultades de medición, la complejidad de la temática, los plazos necesarios para evidenciar cambios significativos en algunos de estos aspectos y a que en muchos casos los acuerdos no implican compromisos adicionales, sino que se limitan a garantizar el cumplimiento de tratados internacionales preexistentes. A pesar de esto, varios trabajos destacan mejoras en temas puntuales, así como posibles ámbitos de cooperación en el marco de los acuerdos para promover el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Por ejemplo, la sostenibilidad de la minería en los países andinos puede impulsarse a través de una cooperación más estrecha en materia de ciencia y tecnología (Parlamento Europeo, 2018), mientras que se requiere mayor cooperación técnica para que los exportadores de América Latina y el Caribe puedan cumplir con las MSF europeas, sobre todo en el marco de las nuevas iniciativas de la Comisión Europea (European Green Deal y Farm to Fork; BKP Economic Advisors, 2021).

Aunque los acuerdos entre países y bloques de América Latina y el Caribe con la Unión Europea son diferentes entre sí, la similitud de numerosos compromisos y la inclusión de cláusulas específicas para promover la integración ofrecen la posibilidad de encontrar espacios de convergencia y cooperación que impacten positivamente sobre el desarrollo sostenible. Por ejemplo, una vez que entren en vigor los nuevos acuerdos, la convergencia entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico (extensible al resto de la región) puede verse facilitada, ya que estos acuerdos proporcionarían una base común en diversos ámbitos. Tal convergencia puede organizarse en tres etapas. Primero, el foco debe ponerse en temas sencillos y de impacto comercial bajo o medio (mipymes, comercio electrónico, facilitación del comercio, lucha contra la corrupción, entrada temporal de personas, transparencia y género, entre otros); segundo, deben abordarse los temas de complejidad intermedia e impacto medio y alto (aranceles, OTC, MSF, reglas de origen, servicios, servicios financieros, defensa de la competencia y defensa comercial) y, por último, es el turno de abordar las cuestiones de mayor complejidad e impacto comercial medio y alto (propiedad intelectual, contratación pública, energía y materias primas, telecomunicaciones, empresas del estado, transporte marítimo, promoción de inversiones, entre otros) (Bartesaghi, 2020).

#### **4. Resultados del pilar de cooperación**

Los acuerdos de asociación de la Unión Europea tienen tres pilares: diálogo político, cooperación y libre comercio. A través del pilar de cooperación, principalmente mediante asistencia técnica y préstamos, la Unión Europea busca apoyar a los países socios en el fomento del desarrollo sostenible. El bloque mantiene una estrecha cooperación con América Latina y el Caribe que se basa en vínculos históricos, culturales y económicos de larga data. Esta cooperación se ha dirigido esencialmente hacia la promoción de sectores productivos y las mipymes, el fomento del comercio y la inversión; la protección de los derechos humanos, la democracia y a gobernanza; migraciones, desarrollo económico; justicia, libertad y seguridad; cohesión social y la implementación de acuerdos de asociación, entre otros temas (Durán Lima y otros, 2013; Bonet Madurga, 2007). No obstante, más recientemente adquirieron mayor importancia los temas ambientales (por ejemplo, la lucha contra el cambio climático) y otras cuestiones ligadas al desarrollo sostenible como bienestar animal, energías renovables y productos orgánicos. Las negociaciones recientemente concluidas también contemplan la cooperación en materia de biotecnología y resistencia antimicrobiana, entre otros.

Desde 2014, la política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea experimentó una reorientación hacia los países menos adelantados (PMA) y los de renta baja, en detrimento de los de renta media y media-alta, entre los que se encuentran los de América Latina y el Caribe, a excepción de Haití.

Aunque la Unión Europea realizó un importante esfuerzo de adaptación, este se ha caracterizado por la falta de complementariedad y coordinación entre los distintos programas de cooperación regionales, subregionales y bilaterales, en que los planteamientos sectoriales tienden a ser dominantes, respondiendo a dinámicas y prioridades (que pueden incluso ser contradictorias), así como su excesiva rigidez para adaptarse a las circunstancias cambiantes y heterogéneas que presenta la región. Sin embargo, los programas de cooperación subregional con la CAN, Centroamérica y el MERCOSUR han tenido resultados positivos desde el punto de vista de la integración y el regionalismo (González Sarro, 2020).

Hacia adelante, la Comisión Europea busca una recuperación socioeconómica verde y digital de la crisis actual (Jung Altrogge, 2021). La apuesta por alianzas sostenibles e inclusivas en estos temas implica un compromiso con el desarrollo sostenible y con la modernización digital y también con el principio de *no dejar a nadie atrás*. En el marco financiero 2021-2027, la Comisión Europea revisó sus instrumentos financieros dedicados al exterior y creó el instrumento de vecindad, desarrollo y cooperación (NDICI, por su sigla en inglés), también denominado Europa Global. Esta propuesta busca contribuir con los ODS, la Agenda 2030 y el Acuerdo de París. Las prioridades temáticas de la cooperación son, entre otras, el cambio climático y el desarrollo humano y prevé ciertos ejes de actuación, como alianzas verdes, alianzas digitales, empleo y crecimiento sostenible. Cabe notar que, aunque hay una reducción de la asignación presupuestaria para América Latina y el Caribe en el marco financiero 2021-2027 de la Unión Europea, la situación actual puede ser una oportunidad para fortalecer las relaciones políticas y de cooperación entre ambas regiones. Las dificultades de gobernanza global hacen que ambas puedan sumar fuerzas para enfrentar las consecuencias sobre el desarrollo de la crisis sanitaria, económica y social y también concertar posiciones en el ámbito multilateral.

## D. América Latina y el Caribe frente a las iniciativas de la comisión europea

---

### 1. El cambio climático, el comercio internacional y los sistemas alimentarios sostenibles en el centro de la agenda global

Durante 2021, el cambio climático, el comercio internacional basado en reglas y los sistemas alimentarios sostenibles fueron los temas clave en la Cumbre de Sistemas Alimentarios de las Naciones Unidas (Nueva York, septiembre), en la declaración de Roma del G20 (octubre) y en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 26, Glasgow, noviembre). Asimismo, estas cuestiones estaban incluidas en la agenda de la XII Conferencia Ministerial de la OMC, prevista para hacerse en diciembre en Ginebra, pero que debió postergarse por medidas sanitarias ante el surgimiento de la variante ómicron de COVID-19.

Por un lado, la transformación hacia sistemas alimentarios inclusivos y sostenibles contribuye con el cumplimiento de las metas de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. El proceso implica asegurar a las generaciones futuras seguridad alimentaria y nutrición, sin comprometer las bases económicas, sociales y ambientales. En ese contexto, los sistemas alimentarios de América Latina y el Caribe contribuyen con un conjunto amplio de ODS: fin de la pobreza (ODS 1), hambre cero (ODS 2), agua limpia y saneamiento (ODS 6), energía asequible y no contaminante (ODS 7), consumo y producción responsable (ODS 12), acción por el clima (ODS 13) y vida de los ecosistemas terrestres (ODS 15) (IICA, 2021a).

Por otro lado, los desafíos que impone el cambio climático requieren del cumplimiento de compromisos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) (UNEP, 2021). La agenda de adaptación y mitigación exige formas de producción que reduzcan estas emisiones, teniendo en cuenta el concepto de responsabilidades comunes, pero diferenciadas (Consejo Agropecuario del Sur, 2021).

La evidencia sobre el calentamiento global introdujo una nueva dimensión a las preocupaciones ambientales al vincular la producción alimentaria con la emisión de GEI desde la década de 1990. En ese marco, se deben mejorar las mediciones de las emisiones netas de GEI y determinar la afectación en las distintas prácticas productivas, con el fin de desarrollar estándares ambientales que faciliten el reconocimiento económico de las buenas prácticas agrícolas.

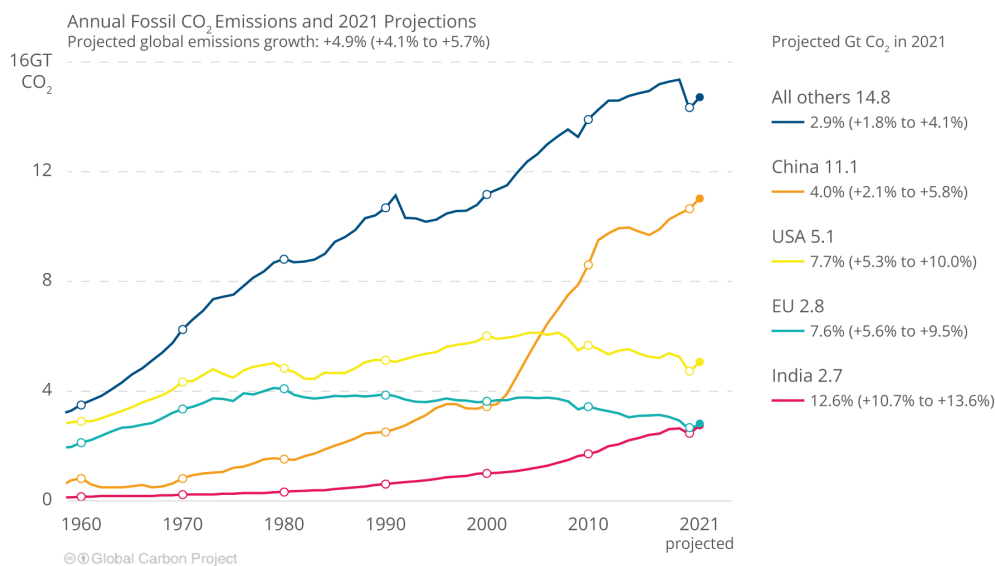
En particular, la producción de carnes se cuestiona por su impacto ambiental, pero debe considerarse el balance entre la emisión y la captura de GEI en los diferentes planteos productivos. La crítica hacia la ganadería unifica todos los sistemas de producción por sus emisiones de carbono, sin considerar las diferencias existentes entre los sistemas intensivos confinados (como ocurre principalmente en el hemisferio norte)



y los sistemas pastoriles extensivos (como sucede en varios países del Cono Sur) que también capturan volúmenes significativos de carbono (Viglizzo y otros, 2019; Ricard y Viglizzo, 2020). A partir de estas diferencias es posible inferir muchos formatos distintos de la llamada *huella de carbono*, que no solo se basen en las emisiones, sino que contemplen también los secuestros de carbono de cada sistema de producción. Además, el metano, que emiten los novillos y las vacas, aunque fue calificado como un gas con potencial de calentamiento, solo permanece diez años en la atmósfera, en oposición a otros gases, como el dióxido de carbono y el óxido nítrico, que tardan mil años y cien años respectivamente.

### Gráfico VII.D.1.1

Países y regiones que se seleccionaron: Emisiones anuales de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) sobre la base de la producción, 1960-2021  
(En gigatoneladas)



Fuente: Reproducido desde Global Carbon Project (2021).

En este contexto es importante resaltar que la mayor parte de la emisión mundial de GEI se produce en la China, los Estados Unidos, la India y la Unión Europea (véase el gráfico VII.D.1.1) y en los sectores vinculados con la energía y uso de combustibles fósiles. En oposición, el sector agrícola fija o secuestra carbono por medio de la fotosíntesis realizada por cultivos, pasturas y forestales y con esto obtiene un balance de carbono que puede ser positivo o neutro. El sector rural es proveedor de *servicios ecosistémicos* (Global Carbon Project, 2021).

## 2. El comercio internacional basado en reglas

Muchas regiones no cuentan con los recursos requeridos para producir la cantidad de alimentos necesarios, de manera ambientalmente sustentable y a costos razonables. Por ese motivo, el comercio internacional agrícola cumple un papel fundamental en la seguridad alimentaria mundial, ya que permite compensar diferencias geográficas entre la producción y el consumo y así actuar como estabilizador de los precios internacionales (IICA, 2021b).

Las barreras al comercio y el proteccionismo agrícola representan un riesgo para la seguridad alimentaria global, en oposición al comercio que se basa en las reglas. En primer lugar, el Acuerdo sobre MSF de la OMC se refiere a la aplicación de reglamentaciones en materia de inocuidad de los alimentos y control sanitario de los animales y los vegetales y, a la vez, busca evitar obstáculos innecesarios al comercio internacional. Para esto, se basa en principios como la fundamentación científica (art. 2) y la transparencia (art. 7) que justifiquen la adopción de las medidas para evitar que las regulaciones ambientales, laborales, sanitarias y fitosanitarias, de inocuidad alimentaria y de salud pública se transformen en barreras encubiertas o en trabas no arancelarias al comercio.

A pesar de esto, los acuerdos de la Unión Europea incluyen el principio precautorio, que busca garantizar un elevado nivel de protección del ambiente mediante tomas de decisión preventivas en caso de riesgo. Según la Comisión Europea: "Puede invocarse este principio cuando un fenómeno, un producto o un proceso puede tener efectos potencialmente peligrosos identificados por una evaluación científica objetiva, si dicha evaluación no permite determinar el riesgo con suficiente certeza" (Comisión Europea, 2000). El recurso se inscribe en el marco general del análisis de riesgo y se puede invocar en la hipótesis de un riesgo potencial. Solo está justificado si se cumplen tres condiciones: identificación de los efectos potencialmente negativos; evaluación de los datos científicos disponibles y ampliación de la incertidumbre científica. Sin embargo, crea margen para el uso discrecional de medidas proteccionistas y es contrario al principio de transparencia del sistema multilateral de comercio.

En segundo lugar, deben considerarse las ayudas internas a la agricultura, sobre todo en los países desarrollados (lo que incluye a la Unión Europea). Esto no solo genera distorsiones en el mercado internacional, sino que beneficia a agricultores de economías de ingresos altos en detrimento de los de países en desarrollo. En las reuniones globales de más alto nivel se ha resaltado que el comercio debe ser abierto, transparente, previsible y regirse por la normativa de la OMC, lo que promueve la liberalización agrícola y reduce las restricciones arancelarias

y no arancelarias. En ese marco es fundamental un rol activo de la OMC para limitar o reducir los niveles autorizados de ayuda interna, causantes de la distorsión del comercio y la producción y evitar que se reemplacen por otros mecanismos de apoyo encubierto.

En tercer lugar, más recientemente, se ha incrementado el riesgo de una nueva generación de barreras no arancelarias derivado de las crecientes presiones ambientales. La Unión Europea y los gobiernos nacionales de sus países miembros han fijado objetivos de política ambiental orientados a proteger el ambiente, reducir las emisiones y los riesgos ambientales. La Unión Europea impulsa distintas iniciativas para que sus socios comerciales se ajusten a regulaciones y estándares ambientales ambiciosos. Los mayores requisitos y estándares ambientales para el ingreso de productos importados implican desafíos para los sistemas productivos, el acceso a mercados y la fluidez del comercio internacional. En ese marco, la acción ambiental y climática forma parte esencial de la estrategia de crecimiento de la Unión Europea y se compone de diferentes iniciativas, entre las que se destacan tres por su posible impacto en el comercio birregional.

- **Un pacto verde europeo (A European Green Deal):** Establece la manera de reducir en 55% las emisiones de carbono de la Unión Europea en comparación con los niveles de 1990 hacia 2030 y de convertirse en un continente climáticamente neutro para 2050. La transición prevé un mecanismo para que las empresas que deseen exportar sus productos a la Unión Europea tengan que pagar un precio por el carbono incluido en ellos si proceden de países con normas climáticas menos estrictas (Comisión Europea, 2021).
- **Mecanismo de ajuste en frontera por carbono (Carbon Border Adjustment Mechanism):** Busca evitar el riesgo de fuga de carbono, es decir, que las empresas radicadas en la Unión Europea puedan trasladar al extranjero la producción intensiva en GEI para aprovechar normas menos estrictas o que los productos de la Unión Europea puedan sustituirse por otros importados, más intensivos en carbono. De acuerdo con el MAFC, los importadores de la Unión Europea comprarán certificados de carbono correspondientes al precio que se hubiera pagado si los bienes se hubieran producido según las normas de tarificación del carbono de la Unión Europea. El sistema se introducirá gradualmente y se aplicará inicialmente solo a un número seleccionado de productos con alto riesgo de fuga de carbono: hierro y acero, cemento, fertilizantes, aluminio y producción de electricidad (Comisión Europea, 2021b). Al considerar la composición de las ventas de América Latina y el Caribe a la Unión Europea, el Brasil puede verse

potencialmente perjudicado por esta iniciativa, debido a que el mineral de hierro representó el 4,7% de sus exportaciones a la Unión Europea en 2020<sup>21</sup>. La Comisión Europea ha indicado que este mecanismo es plenamente consistente con las normas de la OMC.

- **De la granja a la mesa (*Farm to Fork*):** La estrategia *de la granja a la mesa* busca que los alimentos europeos se conviertan en la norma mundial en relación con la sostenibilidad. La Comisión Europea afirma que la agricultura de la Unión Europea es el único sistema importante del mundo que ha reducido las emisiones de GEI y la estrategia busca recompensar a las personas participantes de la cadena alimentaria que hayan superado la transición hacia prácticas sostenibles. En particular, el objetivo es reducir la huella ambiental y climática de su sistema alimentario. Para esto, busca bajar el uso de plaguicidas, antimicrobianos y fertilizantes, aumentar la agricultura ecológica, mejorar el bienestar de los animales, revertir la pérdida de biodiversidad y reducir el desperdicio de alimentos. Esto se debe a que la Unión Europea es el mayor importador y exportador mundial de productos agroalimentarios, tiene el fin de impactar también sobre la producción en el resto del mundo (Comisión Europea, 2021b). Algunas de las disposiciones incluidas en las negociaciones más recientes de la Unión Europea con América Latina y el Caribe van en esa dirección. Cabe notar que varios países de la región latinoamericana son líderes en el uso de tecnologías agropecuarias que han impulsado la productividad de los suelos y el aprovechamiento del agua. El uso de insumos para la protección de malezas, mediante las buenas prácticas agrícolas, ha permitido reducir el impacto ambiental de la producción agropecuaria.

### 3. Oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe

Tres factores principales han aportado al repunte del intercambio comercial y a la recuperación económica en el escenario de la pandemia: los estímulos fiscales y monetarios, los planes de vacunación y las medidas de facilitación del comercio. No obstante, América Latina y el Caribe continúan enfrentando retos relevantes en materia de desarrollo.

En el mediano plazo, el comercio internacional puede contribuir con el desarrollo sostenible y ser parte de la solución a los desafíos del cambio climático. Por una parte, puede jugar un rol relevante en la adaptación de la agricultura al cambio climático, esto a través de mejorar el acceso a los insumos (semillas, fertilizantes y maquinaria) que proporcionan los medios para aumentar rendimientos frente al aumento de las temperaturas y al cambio en los patrones de lluvias. Asimismo, el comercio internacional permite la transferencia de nuevas técnicas y tecnologías agrícolas, como semillas resistentes a la sequía, herbicidas para el control de malezas y de conocimiento para ajustar las prácticas de siembra al cambio climático.

No obstante, la falta de coherencia entre comercio, ayudas internas y políticas climáticas es especialmente notable en la agricultura (OMC y Banco Mundial, 2021). En particular, las políticas comerciales son más distorsivas en los mercados de bienes agrícolas que en los no agrícolas: sus aranceles son más elevados y enfrentan mayores barreras no arancelarias, lo que genera grandes distorsiones en el ámbito global y desvía la producción de países más eficientes a otros más proteccionistas. Aunque la Unión Europea ha transformado sus programas de apoyo a la agricultura, el sector en la Unión Europea se destaca por sus mayores aranceles (del 14,2% en promedio de los NMF, en comparación con el 4,2% de los productos no agrícolas), el uso de derechos específicos simples y compuestos (más distorsivos que los *ad valorem*, pues castigan en mayor proporción a los productores más eficientes) y contingentes arancelarios (OMC, 2019). Además, en sectores agroindustriales hay crestas arancelarias que alcanzan 200% en el caso de algunos lácteos y superiores 100% en otros ítems pertenecientes a bebidas y tabaco, azúcar y productos de confitería y frutas, plantas y vegetales<sup>22</sup>. Esto implica que países que poseen ventajas comparativas en esos rubros (como los de América Latina y el Caribe) enfrenten dificultades para colocar su cesta exportadora. Por lo anterior, resulta fundamental que la región continúe impulsando la eliminación de barreras al comercio agrícola con la Unión Europea y en otros foros como la OMC y el G20.

Por otra parte, el intercambio comercial también es clave para la difusión de las tecnologías ambientales y las energías renovables. La producción organizada en cadenas globales de valor de maquinaria, equipo y partes hace que el comercio internacional sea fundamental para la instalación de turbinas de viento o los paneles solares fotovoltaicos, por ejemplo.

En ese contexto, el diseño de medidas para reducir la huella ambiental enfrenta desafíos de implementación sobre cómo medir el contenido de carbono de los bienes y puede convertirse en una barrera para los países en desarrollo. Por esto, la discusión en el ámbito multilateral puede minimizar las posibles tensiones comerciales derivadas de esquemas individuales de medición de carbono (2021).

Las medidas para reducir las emisiones de carbono afectarán principalmente a los países que exportan combustibles fósiles y manufacturas intensivas en carbono (como producción de acero o ladrillos), en oposición a industrias más limpias (como la de alimentos) (Shapiro, 2020)<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Fuente: OMC.

<sup>23</sup> Se define por el CO<sub>2</sub> emitido por dólar producido, según Shapiro (2020).

Por esto, los objetivos de mitigación aumentarán la relevancia de diversificar la producción y exportaciones de los países especializados en ese tipo de bienes. Por ejemplo, pueden verse afectadas las exportaciones de combustibles y aceites minerales, que en 2020 representaron el 66% de las ventas totales a la Unión Europea de Trinidad y Tabago, 18,3% de las de Colombia, 12,8% en el caso del Brasil y 8,4% en el de México<sup>24</sup>. Es necesario promover la reconversión de algunos sectores e impulsar el desarrollo de actividades más limpias.

A la vez, se generan oportunidades de inversión en fuentes de energías renovables y nuevas tecnologías amigables con el ambiente. En el ámbito global, aunque la China es la principal exportadora de componentes industriales de tecnología eólica, algunos países de la Unión Europea como Alemania, España y Dinamarca son líderes en actividades que se relacionan con este tipo de energía, como investigación y desarrollo de tecnología, fabricación, técnicas de evaluación, meteorología y ejecución de los proyectos (Comisión Europea, 2021b). El comercio y la cooperación con la Unión Europea pueden contribuir con la transición de América Latina y el Caribe hacia una matriz energética más sostenible.

Ante este escenario, América Latina y el Caribe debe mostrar en la agenda internacional su aporte al desarrollo a través de su contribución a la seguridad alimentaria y a la sostenibilidad ambiental basada en la agricultura conservacionista, el secuestro de carbono que realiza la actividad agrícola, su compromiso con la conservación de los recursos naturales y la protección de la biodiversidad. América Latina y el Caribe contribuye con la seguridad alimentaria y nutricional global (Banco Mundial, 2020) porque es la mayor exportadora neta de alimentos (14% del total mundial) y varios países de la región tienen potencial para desarrollar soluciones clave para el cambio climático, la seguridad alimentaria y la preservación de la biodiversidad.

Además, América Latina y el Caribe es la mayor proveedora de servicios ecosistémicos del planeta (por la captura de carbono y por ser la reserva principal de biodiversidad). Por lo tanto, su rol es fundamental para la sostenibilidad ambiental y la mitigación de los efectos del cambio climático. La región posee una dotación privilegiada de recursos naturales y biológicos: el 16% de los suelos agrícolas, el 33% de la superficie apta, pero no utilizada para la agricultura, el 23% de la superficie de bosques, el 50% de la biodiversidad y el 31% del agua dulce del planeta (CEPAL y otros, 2019). Los recursos naturales y biológicos de América Latina y el Caribe se presentan como una gran oportunidad y también suponen importantes responsabilidades de conservación y sustentabilidad.

#### **4. América Latina y el Caribe: actividades y sectores con potencial para contribuir con el desarrollo sostenible**

Teniendo en cuenta lo mencionado sobre la relación comercial entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea y las consideraciones en materia ambiental, es posible identificar algunos sectores con potencial para contribuir con el desarrollo sostenible en varios países de la región. Algunos ejemplos de esto son la producción agropecuaria y la bioeconomía, la minería, las energías renovables, el turismo sostenible y los servicios y tecnologías digitales. Asimismo, la reconversión productiva del sector automotor es clave, tanto para México como para el MERCOSUR. A continuación, se desarrolla brevemente el panorama de cada una de estas actividades en el marco del vínculo birregional.

##### **a. Producción agropecuaria y la bioeconomía**

El desarrollo y la modernización de la producción agropecuaria en América Latina y el Caribe han ocurrido en el marco del paradigma de la sustentabilidad, lo que implica un desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras. Asimismo, este paradigma procura considerar la adaptación y mitigación del cambio climático, la conservación de los recursos naturales y la protección de la biodiversidad.

La producción de América Latina y el Caribe ha crecido junto con sistemas amigables con el ambiente y balances entre la emisión y la captura de carbono (IICA, 2021b). La agricultura conservacionista, sustentada en prácticas que contribuyen con la sostenibilidad ambiental, minimiza la presión sobre los recursos naturales. La siembra directa basada en el cultivo de la tierra sin arado previo apareció como respuesta técnica al problema de la degradación de los suelos laboreados y erosionados (INTA, 2013). Su amplia difusión en varios países sudamericanos respondió principalmente a razones económicas, como la reducción en el uso de combustibles fósiles y a su simplicidad operativa. En definitiva, el uso de cultivos de cobertura, las rotaciones de cultivos, las prácticas de interseembra y la siembra directa son claves para conservar el suelo y el agua. Estas prácticas favorecen la sustentabilidad ambiental y la mayor productividad agrícola, así como la integración de la agricultura, la ganadería y la silvicultura. La siembra directa conserva residuos en superficie, incrementa la eficiencia en el uso del agua respecto de la labranza convencional y evita pérdidas del suelo por erosión.

De esto se deriva que la producción agropecuaria en América Latina y el Caribe ha avanzado hacia sistemas sostenibles y deben considerarse los balances de carbono, tanto su emisión como su captura, así como las externalidades positivas resultantes de los servicios ecosistémicos, por lo que se requieren sistemas de cuantificación y capitalización. En ese marco, las nuevas tecnologías contribuyen con la armonización de la producción agropecuaria con la salud del ambiente y los ecosistemas.

Para que la producción agropecuaria pueda continuar favoreciendo el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe, es necesario que el comercio internacional agrícola sea fluido. Como se mencionó, el sector donde se encuentran las mayores barreras al comercio en la Unión Europea es el agrícola, parte fundamental de las exportaciones de la región. Además, las restricciones son mayores a medida que avanza el grado de procesamiento de las materias primas agrícolas, por lo que los acuerdos comerciales y la liberalización son necesarios para mejorar el acceso a mercados de los productos de América Latina y el Caribe.

En este contexto, la bioeconomía busca reconciliar los objetivos de productividad y sostenibilidad, ya que permite mejorar la eficiencia de los procesos y favorecer la sostenibilidad ambiental, social y económica. Además, fomenta la sustitución de combustibles fósiles y materiales basados en petróleo y el establecimiento de sistemas de aprovechamiento de los residuos. Por lo anterior, contribuye con transformar el conocimiento de las ciencias biológicas en productos nuevos, sostenibles, ecoeficientes y competitivos. Con su enorme riqueza en biodiversidad, América Latina y el Caribe se encuentra bien posicionada para el aprovechamiento del potencial de la bioeconomía. Países como la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay se reconocen globalmente por la intensificación sostenible, es decir, sus prácticas agrícolas ecoeficientes como la agricultura de precisión, la no labranza y el manejo integrado de plagas y de nutrientes (Hodson de Jaramillo, 2014).

A la vez, América Latina y el Caribe es líder en la producción de bioenergía (biocombustibles, como etanol y biodiésel) y puede beneficiarse del aprovechamiento sostenible de la biodiversidad. Los tres elementos que integran la biodiversidad (ecosistemas, especies y genética) son fuente de múltiples productos y servicios, desde los servicios ambientales y el turismo, así como organismos y poblaciones para la industria de alimentos y bebidas y, finalmente, la genética para cultivos, medicinas, alimentos, bebidas, entre otras industrias (IICA, 2020).



La Unión Europea es pionera y está muy avanzada en el desarrollo de la bioeconomía, con una estrategia que reconcilia la seguridad alimentaria con el uso sostenible de recursos renovables para fines industriales, garantizando, al mismo tiempo, la protección del ambiente (Comisión Europea, 2018). En ese contexto, se destaca el proyecto *Hacia el desarrollo de la Bioeconomía en América Latina y el Caribe en asociación con Europa* (ALCUE-KBBE), financiado por la Unión Europea. Su objetivo fue desarrollar y consolidar en ambas regiones una bioeconomía basada en el conocimiento, a partir de la generación de datos relevantes para el diseño e implementación de planes y proyectos específicos (lo que incluye la I+D necesaria) y sentar las bases para establecer un entorno político e institucional propicio (Comisión Europea, 2013).

#### **b. Minería**

Las tecnologías con bajas emisiones de GEI, como energías renovables, vehículos eléctricos e hidrógeno requieren más metales que las con base en combustibles fósiles. El FMI estima que la demanda de cobre, níquel, litio y cobalto se incrementará hacia 2030 por las inversiones que requiere el cambio de matriz energética. Los países productores de la región, como Chile y el Perú, se ven beneficiados por el incremento esperado del precio de estos metales, aunque las estimaciones están sujetas a incertidumbre en las políticas (FMI, 2021). Esto incluye tanto posibles cambios en el marco regulatorio de los países latinoamericanos como eventuales impactos de las políticas macroeconómicas en las principales economías del mundo sobre los precios de las materias primas.

Además, la minería en el ámbito global y regional enfrenta desafíos importantes: incrementar su eficiencia, reducir su impacto ambiental y mejorar su reputación, sobre todo teniendo en cuenta que es cada vez más relevante el desarrollo de la actividad en terrenos complejos. Para esto, se necesitan servicios y soluciones tecnológicas que permitan aumentar la productividad, reducir las emisiones de GEI y optimizar el uso de recursos hídricos y energéticos. Algunos países de América Latina y el Caribe como Chile y el Perú están avanzando (Barrero Castellanos y otros, 2021). La Unión Europea es líder en el ámbito global en servicios y tecnologías limpias y puede contribuir con la sostenibilidad de la minería en América Latina y el Caribe, tanto a través del comercio como mediante la cooperación birregional en materia de minería, ciencia y tecnología (Parlamento Europeo, 2018).

### **c. Energías renovables**

El 58% de la generación de electricidad de América Latina y el Caribe proviene de fuentes renovables, principalmente hidroeléctricas, seguida por un gran incremento en los últimos años de la generación de energía eólica y solar (13% del total) (BID, 2021), debido a los recursos y las políticas favorables en algunos países. Ordenados según los mayores instaladores de energía solar en la región en 2020, se destacan el Brasil, México, Chile y La Argentina (REN21, 2021), los que también han incrementado su capacidad de generación eólica. Por otra parte, el Uruguay (40,4%) y Nicaragua (27,6%) tienen la mayor proporción de generación de energía eólica de la región, mientras que el 99% de la energía eléctrica de Costa Rica proviene de fuentes renovables (Instituto Costarricense de Turismo, 2019).

Cabe mencionar que varios de los acuerdos de América Latina y el Caribe con la Unión Europea prevén la cooperación en materia de energías renovables. Esto incluye el desarrollo de infraestructura, la gestión y formación para el sector energético, la transferencia de tecnología y conocimientos, la promoción del ahorro y eficiencia energética, el estudio del impacto ambiental de la generación y consumo de energía, entre otros aspectos relevantes.

### **d. Turismo sostenible**

El turismo es un sector relevante para América Latina y el Caribe, sobre todo en varios países de Centroamérica y el Caribe. Este rubro fue duramente golpeado por las medidas de contención a la pandemia por COVID-19 y todavía no ha recuperado los niveles previos. En América Latina, genera el 10% del valor agregado y 26% en el Caribe, a la vez que es fuente de divisas, ingresos y empleo en toda la región (Quicaña, 2021).

El turismo tiene un efecto multiplicador en otros sectores económicos y puede contribuir con la diversificación económica, al desarrollo local sostenible y a la generación de empleos verdes. El turismo sostenible se basa en las áreas protegidas, los parques nacionales y las reservas marítimas, que son algunos de los bienes naturales valiosos que poseen varios países de la región. El ecoturismo, el turismo de naturaleza y de montaña ofrecen alternativas de conservación del ambiente y de la biodiversidad, flora y fauna. Por ejemplo, Costa Rica se considera como uno de los destinos líderes en el mundo del ecoturismo, lo que se fomentó desde 1998 con la Ley de Biodiversidad a través de programas de formación empresarial desarrollados según las necesidades de cada comunidad. Colombia también implementó iniciativas para el turismo sostenible como el *Premio a la transformación del turismo de naturaleza, Colombia, Riqueza natural*.

Varios acuerdos de América Latina y el Caribe con la Unión Europea proveen un marco para la cooperación relacionada con el turismo justo y sostenible. Este puede usarse para potenciar las actividades turísticas en un modo amigable con el entorno y contribuir simultáneamente con el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe.

En particular, los acuerdos con la Unión Europea prevén la cooperación destinada a políticas que optimicen los beneficios socioeconómicos del turismo; la prestación de servicios no financieros, formación, asistencia técnica y otros servicios para la creación y la consolidación de productos turísticos; la consideración de aspectos ambientales, culturales y sociales en el desarrollo del turismo (rural, cultural, comunitario y ecológico); la creación de capacidades institucionales y de recursos humanos para la adopción de normas internacionales, la promoción y gestión del turismo; la articulación público-privada y la promoción de las tecnologías de la información en el ámbito del turismo.

#### **e. Servicios y tecnologías digitales**

Los servicios y tecnologías digitales pueden jugar un rol importante en el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe. Por un lado, son fuentes de generación de empleos de calidad vinculados con la exportación y se destacan en las ventas externas de Costa Rica y el Uruguay y, en menor medida, de La Argentina y Chile. Asimismo, su aplicación en otras actividades contribuye con incrementar la productividad y hacer un uso más sostenible de los recursos naturales. Algunos ejemplos de estos son numerosas aplicaciones tecnológicas que se desarrollaron y que se utilizan en la agricultura y ganadería en países del Cono Sur (*software* para gestión de riego, trazabilidad en la ganadería, control de polinización, entre otros). Por estos motivos existen iniciativas de promoción de esas actividades en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe.

Sin embargo, la región enfrenta desafíos en materia de infraestructura de conectividad y desarrollo de habilidades digitales en parte de la población. El vínculo con la Unión Europea puede contribuir a través de la provisión de tecnología y financiamiento para el desarrollo de la infraestructura digital, el apoyo en el desarrollo de marcos regulatorios apropiados para la economía digital y la construcción de capacidades (Estevadeordal, 2020). Como se señaló, estos temas están comprendidos en varios de los acuerdos entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea y deben aprovecharse.

#### **f. Sector automotor**

La industria automotriz experimenta profundos cambios en el ámbito global. Las principales compañías deben adaptarse para reducir costos, mejorar la eficiencia, reducir las emisiones de GEI, adaptarse a nuevos modelos de negocio y a la competencia e influencia de nuevos actores. Por lo anterior, el sector se está reconvirtiendo a través de procesos de transformación digital, producción de vehículos autónomos y menos contaminantes (sobre todo eléctricos), desarrollo de nuevas formas de consumo (por ejemplo, el *car sharing* en lugar de vehículo propio) y nuevos modelos de negocio (como las alianzas entre automotrices y empresas de *software*), así como el creciente rol de actores no tradicionales (por ejemplo, Uber, Tesla y Google) (Gao y otros, 2016).

Estas transformaciones tienen especial relevancia para el vínculo de las mayores economías de América Latina y el Caribe con la Unión Europea. En México, la industria automotriz ha sido la principal beneficiada por el acuerdo con la Unión Europea, por lo que la capacidad de adaptación y la velocidad de respuesta a los cambios tecnológicos, regulatorios y en los modelos de negocios son claves para que este sector continúe motorizando las ventas mexicanas al mercado europeo.

En contraste, en el MERCOSUR la industria automotriz se destaca entre los rubros sensibles a la competencia europea. Por esto, el acuerdo birregional prevé una liberalización en 15 años con un período de gracia de siete años, con el objetivo de brindar al sector la posibilidad de adecuarse para competir con las importaciones desde la Unión Europea (Campos y otros, 2020). Esta necesaria reconversión debe ser aprovechada para adaptarse a las nuevas tendencias globales y enfocarse en los nichos competitivos.

En ambos casos, debe considerarse que el comercio automotor se rige por estrategias de las terminales, no solamente en el caso de los vehículos (donde parte del intercambio es intrafirma), sino también en el de autopartes, otros insumos y servicios. Esto se debe a que muchas de las principales empresas del sector son de origen europeo, el marco regulatorio otorgado por los acuerdos y la cooperación en ciencia y tecnología también pueden contribuir con la sostenibilidad futura del sector en América Latina y el Caribe. Asimismo, es importante que estos países cuenten con entornos favorables para el desarrollo de las inversiones necesarias por parte de las terminales y otras compañías del sector y que acompañen el proceso de reconversión productiva que se requiere en muchos rubros de autopartes, insumos y servicios, sobre todo considerando que allí hay una mayor participación de mipymes locales.

## E. Reflexiones y recomendaciones finales

---

La pandemia por COVID-19 y las medidas de contención sanitaria adoptadas durante 2020 derivaron en una profunda caída de la economía en el ámbito global. América Latina y el Caribe fue la región más afectada en términos sanitarios, económicos y sociales, lo que comprometió los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Aunque las respuestas de política y el progreso en la vacunación impulsaron la recuperación global y regional en 2021, los impactos en los ingresos y en la pobreza en América Latina y el Caribe no fueron transitorios. El *shock* de la pandemia de COVID-19 afectó los medios de vida de los sectores más vulnerables de la región (CEPAL, 2022). Además, la recuperación económica no está exenta de riesgos y desafíos, debido a las nuevas variantes del virus, las poblaciones no vacunadas y posibles nuevas restricciones sanitarias.

La situación de la coyuntura pospandemia revela la necesidad de impulsar reformas para una recuperación sostenible y transformadora en América Latina y el Caribe, que tienda a revertir las brechas y desigualdades económicas y sociales. En ese contexto, la relación con la Unión Europea puede contribuir como catalizadora de procesos que promuevan el desarrollo sostenible en la región, tanto mediante el comercio y las inversiones como a través de la cooperación técnica y financiera en diversos ámbitos. No obstante, los desafíos propios de América Latina y el Caribe requieren de políticas nacionales e iniciativas regionales innovadoras que contribuyan con aprovechar las oportunidades que ofrece el vínculo con la Unión Europea. Se destacan las políticas comerciales y de desarrollo sostenible que acompañen los cambios y reconversiones productivas compatibles con la acción climática. Los desafíos sectoriales requieren de políticas agrícolas, industriales y de servicios, que tengan en cuenta el enfoque de desarrollo sostenible en sus tres aspectos: económico, social y ambiental.

Los acuerdos vigentes con la Unión Europea han impactado positivamente sobre los países de América Latina y el Caribe, tanto en términos del producto como del comercio y, en muchos casos, están asociados con una mayor diversificación exportadora. Sin embargo, estos efectos son de escasa magnitud. Esto se debe tanto a problemas de oferta (por ejemplo, dificultades para cumplir con requisitos sanitarios, técnicos o reglas de origen) como a la persistencia de barreras en el mercado europeo, sobre todo en sectores vinculados con la agroindustria). Por lo anterior, se requiere la implementación de políticas públicas para incrementar los beneficios de los acuerdos, superando los problemas propios e impulsando la eliminación de las barreras que impone la Unión Europea (por ejemplo, en el marco de la negociación para modernizar los distintos acuerdos).

En el caso de los acuerdos que todavía no se han firmado, es necesario un trabajo previo para su pleno aprovechamiento cuando entren en vigor. Por un lado, esto implica promover la transformación productiva de los sectores que se ven afectados por la competencia europea, con el objetivo de facilitar la transición y minimizar sus impactos negativos. Por otro lado, se requiere también una adecuación de las actividades con mayor potencial exportador con el objetivo de alcanzar los estándares y requisitos europeos.

La cooperación técnica y financiera de la Unión Europea hacia América Latina y el Caribe puede contribuir con este proceso, a través del desarrollo de capacidades en los sectores públicos y privado. Algunas áreas donde resulta prioritaria la capacitación son la gobernanza; la implementación de los acuerdos; el cumplimiento de estándares técnicos, sanitarios y ambientales; la transformación digital y el desarrollo de actividades que contribuyen con el desarrollo sostenible. Además, el intercambio de buenas prácticas sobre estos temas entre los países de América Latina y el Caribe puede aportar a la construcción de estas capacidades. Por ejemplo, la experiencia de la implementación de los acuerdos con la Unión Europea por parte de los países de la Alianza del Pacífico o Centroamérica puede brindar lecciones valiosas para el MERCOSUR.

Por una parte, América Latina y el Caribe tiene un gran potencial en sectores como la producción agropecuaria y la bioeconomía, la minería, las energías renovables, el turismo sostenible y las tecnologías digitales que puede ser desarrollado a través de los acuerdos con la Unión Europea. Para que esto suceda, estas actividades requieren de marcos económicos estables que permitan inversiones rentables, con reglas claras y de largo plazo. La falta de previsibilidad en las políticas públicas en algunos países de la región ha repercutido negativamente en la inversión del sector privado, que tiende a actuar en términos defensivos en contextos de incertidumbre, son necesarios mayores esfuerzos para contar con marcos institucionales que faciliten el comercio y la inversión.

Por otra parte, ciertas industrias relevantes en algunos países de América Latina y el Caribe requieren una reconversión productiva debido a la evolución de los acuerdos y las nuevas demandas de sostenibilidad. En particular, los objetivos de mitigación aumentarán la relevancia de la diversificación de producción y exportaciones de países especializados en combustibles fósiles, así como la transformación productiva de la industria automotriz en México y el MERCOSUR, aunque por razones diversas. Esto también requiere políticas que favorezcan las inversiones necesarias para esta reconversión y puede beneficiarse de la cooperación con la Unión Europea.

El vínculo América Latina y el Caribe-Unión Europea es multidimensional y se basa en valores comunes. En la agenda birregional han cobrado protagonismo los temas ambientales. Al respecto, es fundamental tener en cuenta que América Latina y el Caribe contribuye con la seguridad alimentaria, a la sostenibilidad ambiental y a la preservación de la biodiversidad, por lo que tiene un rol fundamental en la mitigación de los efectos del cambio climático. También resulta clave promover la cooperación birregional, impulsar la eliminación de los obstáculos a las exportaciones agroindustriales en todos los ámbitos y evitar el surgimiento de nuevas barreras al comercio. En ese marco, es fundamental que las políticas públicas en los países de América Latina y el Caribe fomenten las buenas prácticas agrícolas y ganaderas, la conservación de suelos y aguas y la preservación de los recursos forestales. Eso debe ir acompañado de políticas de concientización y comunicación sobre la contribución positiva de América Latina y el Caribe a estas cuestiones, no solo al interior de la región, sino también en el resto del mundo. Un claro ejemplo es la difusión del contraste entre las características de la producción agrícola y ganadera extensiva que se utiliza en América Latina y el Caribe frente a otras prácticas menos amigables para el ambiente empleadas en otras regiones.

Finalmente, la relación de los distintos países y bloques de América Latina y el Caribe con la Unión Europea tiene el potencial de contribuir con la integración dentro de la propia región. La similitud de los compromisos asumidos en los acuerdos con la Unión Europea, así como la inclusión de cláusulas específicas para promover la integración ofrecen la posibilidad de encontrar espacios de convergencia y cooperación que impacten positivamente sobre el desarrollo sostenible, por ejemplo, los ámbitos de acercamiento entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR.



## Bibliografía

- // **Banco Mundial (2020)**, *Panoramas alimentarios futuros: Reimaginando la agricultura en América Latina y el Caribe*, Banco Mundial.
- // **Barrero Castellanos, J., R. Gayá y J. A. Puente (2021)**, *Consultoría para la formulación de la estrategia para el desarrollo del comercio exterior de servicios no tradicionales en el Perú*, Mimeo.
- // **Bartesaghi, I. (2020)**, *La relación entre la Unión Europea, la Alianza del Pacífico y el Mercosur*, Fundación Konrad Adenauer (KAS), Universidad Católica del Uruguay (UCU).
- \_\_\_ (2021), "Unión Europea y Latinoamérica: aumentar la apuesta con una nueva estrategia", *Diálogo Político*, KAS [en línea] <https://dialogopolitico.org/agenda/union-europea-y-latinoamerica-aumentar-la-apuesta-con-una-nueva-estrategia/>.
- // **Bartesaghi, I., N. De María y N. Melgar (2019)**, *Análisis de los acuerdos de la Unión Europea con países de América Latina*, Fundación Konrad Adenauer (KAS), Universidad Católica del Uruguay (UCU).
- // **BID (2021)**, *Cinco cosas que debes saber sobre el sector energía en América Latina y el Caribe*, BID.
- // **BKP Economic Advisors (2021)**, *Ex-post evaluation of the implementation of the Trade Agreement between the EU and its Member States and Colombia, Peru and Ecuador*, Synthesis report, Borrador, Comisión Europea, Luxemburgo, Publications Office of the European Union.
- // **Bonet Madurga, A. (2007)**, *La cooperación al desarrollo como instrumento de la política comercial de la Unión Europea: Aplicaciones al caso América Latina*, Documento de trabajo, Buenos Aires, BID-INTAL.
- // **Campos, R., R. Carciofi y R. Gayá (2020)**, *Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: Desafíos y oportunidades para Argentina*, Buenos Aires, CIPPEC.
- // **Carciofi, R., Gayá, R. y Campos, R. (2019)**, *Acuerdo con la UE: Mercosur necesita revitalizar su agenda interna*, Buenos Aires, Centro de Estudios para el cambio Estructural (CECE).
- // **CEPAL (2018)**, *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Estrategias convergentes y sostenibles ante la coyuntura global*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_ (2021a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2021*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_ (2021b), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_ (2021c), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2020*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_ (2022), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2021*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- // **CEPAL, FAO e IICA (2019)**, *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2019-2020*, San José, CEPAL, FAO, IICA.
- \_\_\_ (2021), *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina 2021 2022*, San José, CEPAL, FAO, IICA.
- // **Comisión Europea (2000)**, *Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución*, [en línea] [http://publications.europa.eu/resource/cellar/b5639ee0-4f28-41f8-b768-0d3ceac86b6c.0006.02/DOC\\_5#:~:text=Seg%C3%BAAn%20la%20Comisi%C3%B3n%20Europea%2C%20puede,el%20riesgo%20con%20suficiente%20certeza.Comisi%C3%B3n%20Europea-Direcci%C3%B3n%20General%20de%20Comercio%20\(EU-Cariforum%20Economic%20Partnership%20Agreement\).Creating%20opportunities%20for%20EU%20and%20Caribbean%20businesses,Bruselas,Comisi%C3%B3n%20Europea-Direcci%C3%B3n%20General%20de%20Comercio.](http://publications.europa.eu/resource/cellar/b5639ee0-4f28-41f8-b768-0d3ceac86b6c.0006.02/DOC_5#:~:text=Seg%C3%BAAn%20la%20Comisi%C3%B3n%20Europea%2C%20puede,el%20riesgo%20con%20suficiente%20certeza.Comisi%C3%B3n%20Europea-Direcci%C3%B3n%20General%20de%20Comercio%20(EU-Cariforum%20Economic%20Partnership%20Agreement).Creating%20opportunities%20for%20EU%20and%20Caribbean%20businesses,Bruselas,Comisi%C3%B3n%20Europea-Direcci%C3%B3n%20General%20de%20Comercio.)
- \_\_\_ (2013), *Towards a Latin America & Caribbean Knowledge Based Bio-Economy (KBBE) in partnership with Europe*, [en línea] <http://www.cursobioeconomia.mincyt.gov.ar/wp-content/uploads/2014/12/Towards-a-Latin-American-and-Caribbean-1.pdf>
- \_\_\_ (2018), *Guide to the new EU-Mexico Trade Agreement*, Comisión Europea-Dirección General de Comercio, Bruselas, Comisión Europea-Dirección General de Comercio.
- \_\_\_ (2018), *A sustainable bioeconomy for Europe: strengthening the connection between economy, society and the environment*, Luxemburgo, Comisión Europea.
- \_\_\_ (2019), *EU-MERCOSUR trade agreement. Building bridges for trade and sustainable development*, Bruselas, Comisión Europea-Dirección General de Comercio.
- \_\_\_ (2021a), *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*, Bruselas, Comisión Europea.
- \_\_\_ (2021b), *Cumplir el Pacto Verde Europeo*, Bruselas, Comisión Europea, [en línea] [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_es).
- \_\_\_ (2021c), *Ex-post evaluation of the EPA between the EU and its Member States and the CARIFORUM Member States*, Final Report, Bruselas, Comisión Europea.
- // **Consejo Agropecuario del Sur (2021)**, *Principios y valores de la región para la producción de alimentos en el marco del desarrollo sostenible*, [en línea] <http://consejocas.org/wp-content/uploads/2021/05/Declaraci%C3%B3n-L.-Principios-y-valores-de-la-regi%C3%B3n-para-la-producci%C3%B3n-de-alimentos-en-el-marco-del-Desarrollo-Sostenible.pdf>
- // **Durán Lima, J. y otros (2013)**, *La cooperación entre América Latina y la Unión Europea: Una asociación para el desarrollo*, Santiago, CEPAL-AECID.
- // **Ecorys (2017a)**, *Ex-ante Study of a Possible Modernisation of the EU-Chile Association Agreement*, Final Report, Bruselas, Comisión Europea.
- \_\_\_ (2017b), *Ex-post evaluation of the implementation of the EU-Mexico Free Trade Agreement*, Final Report, Bruselas, Comisión Europea.
- // **Estevadeordal, A. (2020)**, *Geopolitics and trade: Future relations between the European Union and Latin America and the Caribbean*, Barcelona, Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB).
- // **FMI (2021)**, "Recovering during a pandemic", *World Economic Outlook (October)*, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- // **Friedrich Ebert Stiftung (2021)**, *EU-MERCOSUR Trade Agreement: Analysis of Sectoral Impacts in Brazil*, [en línea] <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/17416.pdf>.
- // **Fundación Carolina (2020)**, *Las relaciones Unión Europea-América Latina y El Caribe ante la COVID-19*, Webinar, Fundación Carolina.

Creo que hay un error en esta cita bibliográfica



## VII. América Latina-Unión Europea: Perspectivas para un comercio birregional sostenible

- // Gao, P. y otros (2016)**, *Automotive revolution-perspective towards 2030*, [en línea], <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/automotive%20and%20assembly/our%20insights/disruptive%20trends%20that%20will%20transform%20the%20auto%20industry/auto%202030%20report%20jan%202016.pdf>
- // Giordano, P. (2021)**, *Estimaciones de las tendencias comerciales de América Latina y el Caribe*, Washington, BID.
- // Giordano, P. y K. Michalczewsky (2021)**, *Estimaciones de las tendencias comerciales América Latina y el Caribe*. Edición 2022, Washington, BID.
- // Global Carbon Project (2021)**, *Global Carbon Budget 2021*, [en línea] <http://www.globalcarbonproject.org/carbonbudget>
- // González Sarro, I. (2020)**, "Veinte años de relaciones estratégicas de la Unión Europea con América Latina y el Caribe (1999-2019): Análisis de la evolución de sus tres pilares", *Foro internacional*, Vol. 60, N° 3.
- // Grieger, G. (2019)**, *El comercio de la Unión con América Latina y el Caribe. Panorama general y cifras*, Bruselas, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS).
- // Guerra Rondón, L. (2021)**, "Multilateralism and Bi-regional Partnership Between the European Union and Latin America and the Caribbean", *EU-LAC Policy Brief*, N° 2.
- // Haider, W. e I. Clemente Batalla (2020)**, *Revisiting bi-regional relations: The EU-Latin American dialogue and diversification of interregional cooperation*, Hamburgo, EU-LAC Foundation.
- // Hernández, B. (2020)**, *Quince años del acuerdo de Asociación UE-Chile: Hacia una modernización necesaria*, Madrid, Fundación Carolina.
- // Hodson de Jaramillo, E. (ed.) (2014)**, *Hacia una bioeconomía en América Latina y el Caribe en asociación con la Unión Europea*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- // Huang, Y. (2021)**, *The U.S.-China Trade War Has Become a Cold War*, Carnegie Endowment for International Peace, [en línea] <https://carnegieendowment.org/2021/09/16/u.s.-china-trade-war-has-become-cold-war-pub-85352>
- // IICA (2020)**, *Bioeconomía: potencial y retos para su aprovechamiento en América Latina y el Caribe: manual de capacitación*, San José, IICA.
- (2021a)**, *El camino del IICA hacia la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios 2021*, San José, IICA.
- (2021b)**, *Los sistemas alimentarios: una visión desde la agricultura de las Américas*, San José, IICA.
- (2021c)**, *Principales mensajes en camino hacia la Cumbre de la ONU sobre Sistemas Alimentarios, desde la perspectiva de la agricultura de las Américas*, San José, IICA.
- // Instituto Costarricense de Turismo (2019)**. *Costa Rica cierra 2019 con 99% en generación eléctrica renovable*, [en línea] <https://www.ict.go.cr/es/noticias-destacadas-2/1626-costa-rica-cierra-2019-con-99-en-generacion-elctrica-renovable.html#:~:text=Costa%20Rica%20alcanz%C3%B3%20durante%20este,%2C%20geotermia%2C%20biomasa%20y%20sol>.
- // INTA (2013)**, *Siembra directa: una herramienta clave para conservar el suelo*, [en línea] <https://www.redalyc.org/pdf/864/86429344002.pdf>
- // Jean, S., N. Mulder y M.P. Ramos (2014)**, "A general equilibrium, ex-post evaluation of the EU-Chile Free", *Economic Modelling*, Vol. 41, 33-45.
- // Jung Altrogge, T. (2021)**, "A new cycle in Euro-Latin American cooperation: shared values and interests", *Documento de trabajo*, Fundación Carolina.
- // Llorente, J. A. y C. Vallejo (2021)**, *Latin America in the light of the United States and China. Where does Europe fit?* Buenos Aires, LLYC, [en línea] <https://ideasen.llorenteycuena.com/2021/09/01/latin-america-faces-unstable-relations-between-united-states-and-china-is-it-now-time-for-europe/>
- // OMC (2019)**, *Informe de las políticas comerciales: Unión Europea*, Organización Mundial del Comercio (OMC).
- // OMC y Banco Mundial (2021)**, *The role of trade in developing countries' road to recovery*, Organización Mundial de Comercio (OMC) y Banco Mundial.
- // Parlamento Europeo (2018)**, *Trade Agreement between the European Union and Colombia and Peru: European Implementation Assessment*, Bruselas, EPRS, European Parliamentary Research Service.
- // Piñeiro, M. y otros (2021)**, *El sistema alimentario global: una perspectiva desde América Latina*, Buenos Aires, Teseco.
- // Quicaña, E. (2021)**, *Hacia una recuperación sostenible del empleo en el sector del turismo en América Latina y el Caribe*, OIT.
- // Ramos Martínez, A. y Sarmiento, A. (2021)**, *Informe Centroamericano. Un modelo de integración en evolución*, BID-INTAL [en línea] <http://dx.doi.org/10.18235/0003024>.
- // REN21 (2021)**, *Renewables global status report 2021*, REN21.
- // Ricard M. F. y E. F. Viglizzo (2020)**, "Improving carbon sequestration estimation through accounting carbon stored in grassland soil", *MethodsX*, Vol. 7, Elsevier.
- // Rozemberg, R. y R. Gayá (2019)**, *Mercosur en tiempos de cambio: implicaciones para la negociación con la Unión Europea*, Madrid, Fundación Carolina.
- // Sanahuja, J. A. y J. D. Rodríguez (2021)**, *El acuerdo Mercosur-Unión Europea: escenarios y opciones para la autonomía estratégica, la transformación productiva y la transición social y ecológica*, Madrid, Fundación Carolina.
- // Serbin, A. y A. Serbin Pont (2018)**, *Why should the European Union have any relevance for Latin America and the Caribbean*, Hamburgo, EU-LAC Foundation.
- // Shapiro, J. (2020)**, *The Environmental Bias of Trade Policy* *Quarterly Journal of Economics*, 2021, Vol 136, N°2, 831-886, [en línea] <https://doi.org/10.1093/qje/qjaa042>

## VII. América Latina-Unión Europea: Perspectivas para un comercio birregional sostenible

// **Stuenkel, O. (2021)**, "Latin American Governments Are Caught in the Middle of the U.S.-China Tech War", *Foreign Policy*, [en línea] <https://foreignpolicy.com/2021/02/26/latin-america-united-states-china-5g-technology-war/>

// **SUBREI (2021)**, *Modernización del Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea*, Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales.

// **Tayar, V. (2020)**, *The EU and Latin America: Results and prospects for interregional cooperation*, En Haider W. e I. Clemente Batalla, *Revisiting bi-regional relations: the EU and Latin America dialogue and diversification of interregional cooperation*, Hamburgo, EU-LAC Foundation.

// **Tvevad, J. (2020)**, *The EU and Latin America and the Caribbean: towards a stronger partnership?*, Parlamento Europeo.

// **UNEP (2021)**, *Informe sobre la Brecha de Emisiones 2021*, UNEP

// **Viglizzo E. F. y otros (2019)**, Reassessing the role of grazing lands in carbon-balance estimations: meta-analysis and review, *The Science of the Total Environment*, N°661, 531-542. DOI: 10.1016/j.scitotenv.2019.01.130.

## Anexos

**Cuadro VII.A1**  
América Latina y el Caribe: Estructura de las exportaciones según  
principales socios, 2018-2019  
(En porcentajes del total por país)

	ALC	EEUU	UE	China	Resto Asia	Resto	Total
<b>América Latina y el Caribe (ALC)</b>	<b>15</b>	<b>42</b>	<b>10,7</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>100</b>
<b>América Latina</b>							
Argentina	35	7	15	7	14	22	100
Brasil	19	12	18	26	12	13	100
Paraguay	67	1	9	0	7	15	100
Uruguay	31	6	11	20	3	28	100
Venezuela, R.B.	2	39	6	21	24	9	100
Bolivia, E.P.	49	6	9	5	24	8	100
Colombia	34	27	12	10	6	11	100
Ecuador	28	31	15	7	11	8	100
Perú	14	17	15	27	18	9	100
Chile	15	14	12	33	20	6	100
México	5	77	5	2	3	9	100
Costa Rica	29	41	21	2	5	2	100
El Salvador	49	45	3	1	2	1	100
Guatemala	29	45	12	1	4	10	100
Honduras	22	55	15	1	3	4	100
Nicaragua	24	61	8	1	4	2	100
Panamá	40	9	20	2	20	10	100
Cuba	4	0	25	26	7	39	100
Rep. Dominicana	4	56	13	2	12	12	100
<b>Caribe</b>							
Antigua y Barbuda	17	19	17	0	2	47	100
Bahamas	4	26	32	1	5	33	100
Barbados	39	23	6	0	2	30	100
Belice	24	32	40	1	1	2	100
Dominica	4	1	15	0	10	69	100
Granada	19	43	30	0	3	5	100
Guyana	26	15	14	1	2	43	100
Haití	3	83	5	1	4	5	100
Jamaica	4	29	23	5	4	35	100
Saint Kitts y Nevis	19	53	24	0	0	3	100
San Vicente y las Granadinas	65	10	9	0	5	12	100
Santa Lucía	50	30	18	0	2	1	100
Suriname	1	0	7	1	18	72	100
Trinidad y Tobago	30	36	17	3	9	4	100

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021).

### Cuadro VII.A2

#### América Latina y el Caribe: Estructura de las importaciones según principales socios, 2018-2019

(En porcentajes del total por país)

	ALC	EEUU	UE	China	Resto Asia	Resto	Total
<b>América Latina y el Caribe (ALC)</b>	<b>15</b>	<b>33</b>	<b>13,5</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>100</b>
<b>América Latina</b>							
Argentina	32	12	18	20	10	8	100
Brasil	16	17	20	20	15	13	100
Paraguay	37	8	11	29	10	5	100
Uruguay	42	8	12	18	7	14	100
Venezuela, R.B.	18	57	8	11	2	4	100
Bolivia, E.P.	45	7	14	21	10	3	100
Colombia	21	25	15	21	10	8	100
Ecuador	30	22	13	19	12	5	100
Perú	27	21	11	24	12	5	100
Chile	24	19	15	24	12	6	100
México	3	46	11	18	16	5	100
Costa Rica	20	39	9	14	9	9	100
El Salvador	36	31	7	14	9	2	100
Guatemala	35	40	8	12	4	2	100
Honduras	35	38	6	12	6	2	100
Nicaragua	45	25	7	0	20	3	100
Panamá	46	17	7	7	8	16	100
Cuba	20	5	41	18	3	13	100
Rep. Dominicana	14	49	13	12	7	5	100
<b>Caribe</b>							
Antigua y Barbuda	18	50	11	6	9	6	100
Bahamas	7	29	17	5	38	4	100
Barbados	29	40	13	6	9	4	100
Belize	31	43	4	12	7	4	100
Dominica	9	50	12	10	12	8	100
Granada	82	10	4	1	2	1	100
Guyana	8	72	5	7	6	3	100
Haití	20	40	7	16	11	6	100
Jamaica	34	44	6	8	4	4	100
Saint Kitts y Nevis	30	50	3	2	7	8	100
San Vicente y las Granadinas	17	22	24	6	15	16	100
Santa Lucía	43	50	4	1	2	1	100
Suriname	36	13	10	5	4	33	100
Trinidad y Tobago	44	25	7	4	5	15	100

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021).

VII. América Latina-Unión Europea: Perspectivas para un comercio birregional sostenible

**Cuadro VII.A3**

**América Latina y el Caribe: Productos de exportación a la Unión Europea, 2020**

(En porcentajes del total por país)

	ALC	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Bolivia, E.P.	Colombia	Ecuador	Perú
01-05 Animal	6%	22%	3%	10%	56%	0%	1%	24%	5%
06-15 Vegetal	21%	24%	24%	28%	19%	18%	50%	37%	42%
16-24 Alimentos	12%	34%	19%	49%	1%	4%	5%	27%	12%
25-26 Minerales	8%	0%	11%	0%	0%	44%	0%	9%	22%
27-27 Combustibles	5%	4%	13%	0%	0%	1%	18%	0%	2%
28-38 Químicos	5%	14%	4%	2%	4%	0%	1%	0%	2%
39-43 Plásticos y pieles	2%	0%	2%	6%	2%	1%	1%	0%	0%
44-49 Madera	3%	0%	2%	3%	8%	2%	0%	2%	0%
64-67 Textiles y Calzado	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
68-71 Piedras y Vidrio	2%	0%	3%	0%	0%	16%	19%	0%	0%
72-83 Metales	5%	0%	5%	1%	1%	13%	3%	0%	11%
84-85 Maquinaria Eléctrica	13%	0%	6%	0%	1%	0%	0%	0%	0%
86-89 Transporte	14%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
90-99 Otras manufacturas	4%	1%	1%	0%	2%	0%	1%	0%	0%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

	Chile	México	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Rep. Dominicana	CARICOM
01-05 Animal	6%	1%	0%	3%	3%	0%	19%	0%	81%
06-15 Vegetal	22%	3%	49%	30%	63%	96%	68%	25%	15%
16-24 Alimentos	11%	3%	7%	54%	17%	2%	10%	27%	2%
25-26 Minerales	23%	3%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%
27-27 Combustibles	0%	0%	0%	3%	0%	0%	0%	1%	0%
28-38 Químicos	11%	5%	1%	0%	1%	1%	0%	12%	1%
39-43 Plásticos y pieles	0%	3%	1%	0%	1%	0%	0%	1%	0%
44-49 Madera	5%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%
64-67 Textiles y Calzado	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	4%	0%
68-71 Piedras y Vidrio	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%
72-83 Metales	19%	2%	1%	1%	13%	0%	1%	13%	0%
84-85 Maquinaria Eléctrica	1%	33%	1%	1%	0%	0%	0%	2%	0%
86-89 Transporte	0%	39%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
90-99 Otras manufacturas	2%	7%	38%	1%	0%	0%	0%	13%	0%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: TradeMap.

Nota: Honduras datos de 2019.

VII. América Latina-Unión Europea: Perspectivas para un comercio birregional sostenible

**Cuadro VII.A4**

**América Latina y el Caribe: Productos de importación desde la Unión Europea, 2020**

(En porcentajes del total por país)

	ALC	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Bolivia, E.P.	Colombia	Ecuador	Perú
01-05 Animal	3%	0%	1%	10%	1%	0%	1%	0%	1%
06-15 Vegetal	2%	1%	3%	28%	6%	1%	2%	2%	1%
16-24 Alimentos	4%	2%	3%	49%	6%	2%	5%	7%	5%
25-26 Minerales	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	1%
27-27 Combustibles	3%	4%	3%	0%	1%	5%	1%	10%	2%
28-38 Químicos	23%	32%	29%	2%	19%	16%	34%	29%	21%
39-43 Plásticos y pieles	6%	6%	6%	6%	5%	3%	5%	4%	6%
44-49 Madera	3%	3%	1%	3%	4%	2%	3%	2%	4%
64-67 Textiles y Calzado	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
68-71 Piedras y Vidrio	2%	1%	2%	0%	2%	1%	1%	2%	1%
72-83 Metales	7%	5%	7%	1%	10%	4%	4%	6%	7%
84-85 Maquinaria Eléctrica	31%	30%	29%	0%	25%	37%	19%	23%	35%
86-89 Transporte	10%	8%	9%	0%	10%	19%	15%	8%	6%
90-99 Otras manufacturas	7%	6%	6%	0%	7%	8%	7%	6%	7%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

	Chile	México	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Rep. Dominicana	CARICOM
01-05 Animal	2%	0%	1%	1%	1%	1%	0%	7%	53%
06-15 Vegetal	2%	1%	3%	3%	5%	4%	5%	2%	23%
16-24 Alimentos	7%	2%	8%	6%	8%	9%	7%	9%	10%
25-26 Minerales	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	2%
27-27 Combustibles	1%	2%	2%	1%	1%	1%	1%	15%	1%
28-38 Químicos	19%	17%	35%	14%	36%	39%	31%	14%	6%
39-43 Plásticos y pieles	6%	7%	7%	3%	5%	4%	6%	5%	2%
44-49 Madera	5%	2%	4%	4%	6%	2%	2%	3%	1%
64-67 Textiles y Calzado	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
68-71 Piedras y Vidrio	1%	1%	3%	2%	2%	2%	2%	11%	0%
72-83 Metales	6%	8%	5%	4%	4%	4%	6%	5%	0%
84-85 Maquinaria Eléctrica	37%	36%	17%	55%	20%	28%	28%	16%	0%
86-89 Transporte	9%	11%	6%	1%	3%	2%	1%	6%	0%
90-99 Otras manufacturas	5%	9%	8%	4%	4%	4%	5%	4%	0%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: TradeMap.

Nota: Honduras datos de 2019.

# VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio:

## Método con aplicaciones a la vacuna COVID-19 en países de América Latina y el Caribe<sup>1</sup>

---

Maribel Aponte-García<sup>2</sup>  
Carlos A. Álvarez<sup>3</sup>  
Juan B. Álvarez<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Agradecemos el apoyo del Decanato de Estudios Graduados e investigación de la Universidad de Puerto Rico (UPR), así como el del Centro de Investigación Empresarial e Iniciativas Académicas, UPR, para una residencia de investigación. También reconocemos la contribución de Zoila Álvarez (Universidad de California, Berkeley) con los gráficos.

<sup>2</sup> Escuela Graduada de Administración de Empresas, y Centro de Investigaciones Sociales, Universidad de Puerto Rico.

<sup>3</sup> Consultor independiente.

<sup>4</sup> Universidad de Puerto Rico.

## Introducción

---

La pandemia por COVID-19 interrumpió la cadena de suministro-comercio, definida como el complejo flujo transfronterizo de bienes provocado por la internacionalización de la producción, la distribución y el consumo (Baldwin y López-González, 2014). Las cadenas de valor y suministro abarcan todo el proceso de fabricación y venta de bienes comerciales, desde la adquisición de materiales y la fabricación, hasta su venta, distribución, y envío internacional.

El objetivo de esta investigación fue aplicar el método que desarrolló Aponte-García (2018; 2022) para analizar las cadenas de suministro a través del comercio internacional en el caso de las vacunas COVID-19 en seis países latinoamericanos. Posteriormente, considera si los componentes básicos necesarios para formar una red regional de proveedores están presentes. En el entendido, esta red puede ayudar a abordar y resolver tres problemas que caracterizan el contexto pandémico: el acceso desigual a la vacuna; el acaparamiento de vacunas por un pequeño grupo de países y la distribución de vacunas<sup>5</sup>.

La investigación sobre alternativas al impacto de las pandemias en las cadenas de suministro y el comercio prácticamente no existía antes del 2020. Este capítulo aborda esta brecha de conocimiento y tiene como objetivo generar análisis de datos integrados para identificar alternativas a los desafíos de la cadena de suministro y el comercio de la pandemia por COVID-19 y desarrollar capacidades de importación y exportación para promover la resiliencia.

Varias preguntas urgentes guían este capítulo: ¿Cuáles productos COVID-19 exportan los países de América Latina y el Caribe que pueden ayudar a mitigar las interrupciones de la cadena de suministro en las importaciones de bienes esenciales para la salud? ¿Para cuáles productos tienen los países de América Latina y el Caribe capacidades de exportación que pueden permitir crear una red de proveedores de productos esenciales? ¿Participan estos países en cadenas de suministro internacionales con África, Asia, Europa y América del Norte?

---

5 La investigación se basa en proyectos de prueba de concepto y piloto desarrollados durante 2020 y 2021 bajo dos subvenciones del Programa de Innovación Empresarial y Resiliencia del Fideicomiso de Ciencia, Tecnología e Investigación de Puerto Rico. En el primer proyecto, Aponte-García diseñó un método general para proporcionar a las pequeñas y medianas empresas (pyme) y organizaciones de ayuda humanitaria (HRO según su sigla en inglés) soluciones a las interrupciones de la cadena de suministro para importaciones críticas bajo desastres atmosféricos y pandémicos (agua, artículos de socorro, reactivos de diagnóstico COVID-19 y productos solares), utilizando bases de datos sobre comercio y conocimiento de embarque, e identificando fuentes alternativas de importaciones, incluyendo nombres de compañías. En el segundo proyecto, Aponte-García realizó una prueba de concepto y un estudio de caso para el nuevo producto de base de datos integrada que determinó y desarrolló capacidades de conocimiento para la resiliencia manufacturera de Puerto Rico dentro de las cadenas de suministro de Estados Unidos (ASC), la Orden Ejecutiva 14017 del presidente Joseph R. Biden del 24 de febrero de 2021.



## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

Este capítulo busca llevar a cabo la implementación completa del método validado y el análisis de enfoque en los componentes de la cadena de suministro de vacunas y suministros y equipos que se relacionan (véase el gráfico VIII.1) para un grupo de países de América Latina y el Caribe: Argentina, Brasil, Costa Rica, México, Puerto Rico, y República Dominicana. La selección de los países se basa en el reconocimiento de la capacidad de exportación de productos farmacéuticos y biotecnológicos (CEPAL 2020a; 2020b). La selección de la cadena de suministro de vacunas se basa en la urgencia de aumentar la producción y distribución al sur global.

**Gráfico VIII.1**  
**Vacuna COVID-19: Selección de insumos y componentes**



**Fuente:** Zoila Álvarez, sobre la base de OCDE (2021).

Esta investigación también considera el contexto de la resiliencia manufacturera de América Latina y el Caribe entre las cadenas de suministro de América (ASC según su sigla en inglés). El presidente de los Estados Unidos, Joseph R. Biden, firmó la Orden Ejecutiva 14017 sobre ASC el 24 de febrero de 2021 en la que definió las cadenas de suministro resilientes como aquellas que responden a los efectos de la pandemia por COVID-19; resuelven la dependencia de los Estados Unidos de productos críticos y estratégicos para evitar interrupciones y caen dentro de la estrategia *reconstruir mejor* de la administración Biden (Biden, 2021). ASC estableció cuatro áreas prioritarias para las que agencias relevantes tuvieron que generar un análisis en 100 días (mayo de 2021).

## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

Los productos y medicamentos sanitarios, sobre todo los que se relacionan con la pandemia por COVID-19 y los ingredientes farmacéuticos activos (API), fueron designados como área prioritaria. El 8 de junio de 2021, la Casa Blanca publicó la revisión de 100 días titulada *Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth (Construir cadenas de suministro resilientes, revitalizar la manufactura americana y promover el crecimiento amplio)* (White House, 2021).

ASC traerá consigo una reestructuración del comercio y la industria. Se espera que Estados Unidos imponga más restricciones, excepciones, aranceles y sanciones a los productos prioritarios en el comercio internacional, que se aleje de los proveedores asiáticos y pase a cadenas de suministro locales y regionales más cortas. Para América Latina y el Caribe, el desafío es enorme, ya que la mayoría de los países no tiene instituciones dedicadas al estudio y mapeo de su sistema de cadena de suministro y comercio y sus escenarios cambiantes. Los países tampoco cuentan con datos actualizados e integrados de la cadena de suministro y comercio que permitan la toma de decisiones informadas, las capacidades de creación de importaciones y exportaciones o la formulación de políticas.

Esta investigación busca contribuir con la economía del conocimiento de la región y se basa en la literatura de las cadenas de valor y suministro que utiliza datos cuantitativos para buscar alternativas a las interrupciones de las cadenas ocasionadas por desastres y pandemias. Este capítulo se centra en la cadena de suministro de vacunas y componentes, para los que algunos países de América Latina y el Caribe tienen capacidad de producción (como lo demuestran las exportaciones). La metodología y los hallazgos son consistentes con el Plan para la autosuficiencia en materia de salud en América Latina y el Caribe, preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y adoptado por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en septiembre de 2021. Tanto la Organización Panamericana de la Salud (OPS) como la CEPAL han propuesto políticas para mejorar el suministro de productos médicos durante emergencias y fortalecer la producción regional.

## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

Para la CEPAL, la industria manufacturera de salud, con algunas excepciones, tiene poco desarrollo regional y una alta dependencia externa, al estimar que solo el 4% de las importaciones de productos médicos que se relacionan con la respuesta a la pandemia por COVID-19 se originaron en la propia región. Esto plantea el desafío de avanzar hacia un mercado regional integrado de medicamentos, sobre la base de redes de producción e investigación compartidas entre países. Un obstáculo que superar para la viabilidad de esta estrategia es la investigación y capacitación en cadenas de suministro que permita incorporar nuevos conjuntos de datos y métricas en la toma de decisiones (Juárez, 2020).

La desigualdad en la producción, la fabricación y el acceso a las vacunas COVID-19 plantea desafíos, ya que los países ricos y las corporaciones multinacionales monopolizan ambos procesos. A partir de julio de 2021, aproximadamente el 75% de las dosis de vacunas administradas en todo el mundo se han destinado a solo diez países, mientras que naciones como Madagascar, Sudán del Sur y Papúa Nueva Guinea han vacunado a menos del 0,01% de su población (Lajtman, 2021). En febrero de 2022, la secretaria ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, afirmó que 26 de los 33 países de la región no han podido inocular al 70% de su población contra la enfermedad y que, con el 8,4% de la población mundial, la región registró el 30% de los fallecidos por COVID-19 (CEPAL, 2022a).

El presente capítulo se divide en cinco secciones adicionales después de esta introducción: revisión de la literatura y brechas de investigación; diseño y métodos de investigación; hacia una red regional de cadena de suministro: desafíos y oportunidades; componentes de la red de la cadena de suministro de vacunas y conclusiones.

## A. Revisión de la literatura y brechas de investigación

---

La gestión de la cadena de suministro de desastres es un área de estudio nueva que experimentó un crecimiento después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 y el tsunami del océano Índico de 2004 (Kim y Bui, 2019). Esta gestión implica el movimiento de bienes materiales como medicamentos, alimentos, agua, lonas, generadores y equipos de rescate, así como personas. Con estos eventos a gran escala, los actores involucrados en la gestión de desastres y la logística comenzaron a comprender la necesidad de repositionar y almacenar suministros esenciales, así como a construir asociaciones clave con organizaciones para reducir las interrupciones de la cadena de suministro. Los principales actores en la gestión de desastres incluyen gobiernos y sus ejércitos, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones internacionales, proveedores de servicios de transporte de los sectores públicos y privados y empresas que apoyan la distribución de suministros de socorro (Aponte-García y Álvarez, 2022).

Aunque la mejora de la resiliencia ha sido un foco de análisis teórico de las cadenas de suministro, con análisis conceptuales y relatos anecdóticos que abordan los efectos de estas estrategias, prácticamente no hay estudios a partir de datos comerciales cuantitativos debido a la limitada disponibilidad de cifras (Jain y otros, 2022). Según Chowdhury y otros (2021: 7): “La falta de estudios empíricos confirma que los investigadores, hasta ahora, han tenido oportunidades limitadas para recopilar y analizar datos del mundo real”.

Este capítulo aborda una brecha de conocimiento: cómo construir un método para identificar alternativas a la interrupción de las redes de suministro de bienes críticos, en el contexto de desastres pandémicos y atmosféricos. No existe un método general de análisis que vincule las cadenas de suministro, las empresas y los datos de comercio internacional y que permita mapear los procesos a lo largo de los componentes o actividades internacionales de las cadenas. Este capítulo se basa en el marco teórico que articula las conexiones entre estos componentes al vincular conceptos a medidas cuantitativas (Sturgeon y Gereffi, 2009; Baldwin, & López-González, 2014; Gereffi, 2014; 2021).

Según el Instituto de la Cadena de Suministro de Desastres del Instituto de Tecnología de Massachusetts, hay dos pasos cruciales para desarrollar resiliencia en contextos de desastre (Meyer y Meyer, 2017). Para cada paso, hay una brecha para las pequeñas y medianas empresas (pyme) y las organizaciones de ayuda humanitaria (HRO). El primer paso es mapear y comprender el sistema, mapear las cadenas de suministro críticas y la infraestructura para comprender de dónde provienen los bienes críticos y cómo pueden moverse por la cadena

## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

hasta un área afectada por un desastre. El segundo paso es mapear las cadenas de suministro mediante el uso de listas de materiales (lista de todos los materiales y piezas que un fabricante necesita para crear un determinado bien) para comprender las implicaciones de las interrupciones del proveedor. Este paso está disponible principalmente para grandes compañías con gestión de inventario que utilizan servicios de gestión de riesgos de la cadena de suministro de terceros que recopilan información sobre las ubicaciones geográficas de los proveedores (Aponte-García y Álvarez, 2022).

En este capítulo se propone una vía y un método alternativos: crear una base de datos integrada a partir de datos que se relacionan con las importaciones y exportaciones organizados por el programa del sistema arancelario armonizado, y con el conocimiento de embarque (*Bill of Lading, BoL*), para identificar las capacidades de valor y comercio de la cadena de suministro para abordar las interrupciones. Entre los sistemas de clasificación por industria, los códigos del arancel de aduanas armonizado se utilizan comúnmente durante todo el proceso de exportación de mercancías. El sistema armonizado (SA) es una clasificación de comercio internacional, producida por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la utilizan prácticamente todos los países del mundo para informar sobre su comercio y negociar acuerdos comerciales. El Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías denominado generalmente *Sistema Armonizado* o simplemente *SA* es una nomenclatura internacional de productos multipropósito desarrollada por la Organización Mundial de Aduanas (Organización Mundial de Aduanas, s. f.).

El SA tiene una desagregación de nivel de seis dígitos, que puede ampliarse por países o regiones. El SA de los Estados Unidos es una expansión nacional (al nivel de diez dígitos) del SA de la OMA y no se usa por ningún otro país. Esta es la razón por la que, a un nivel de seis dígitos, la clasificación es la misma para todos los países (si utilizan la misma revisión del SA), pero en el ámbito de ocho o diez dígitos, la clasificación es diferente y no se puede comparar. El conocimiento de embarque (*Bill of Lading, BoL*) es un documento emitido por un transportista que proporciona información sobre códigos del sistema armonizado de listas arancelarias; nombre/dirección del destinatario; nombre/dirección del remitente; lugar y país de embarque; fecha de salida; lugar y país de destino; puerto de descarga/transbordo; descripción de las mercancías y valor estimado, entre otros campos de datos.

## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

Solo se identificaron dos estudios que utilizan datos del conocimiento de embarque para analizar las interrupciones de la cadena de suministro. Jain y otros (2022) estudiaron el rol de diferentes estrategias de cadena de suministro y construyeron un conjunto de datos sobre el abastecimiento real de las empresas públicas de los Estados Unidos. Aponte-García y Álvarez (2021; 2022) también utilizaron datos del conocimiento de embarque para presentar los resultados preliminares de un proyecto piloto que identificó alternativas a las interrupciones en el comercio internacional y las cadenas de suministro frente a desastres atmosféricos y pandémicos. El estudio se centró en cuatro importaciones críticas: agua, artículos de socorro humanitario, productos solares fotovoltaicos y reactivos de prueba COVID-19. Se diseñó un estudio exploratorio cuantitativo para extraer bases de datos de comercio internacional e identificar fuentes alternativas de cadenas y redes de suministro para ayudar a aumentar la resiliencia de las organizaciones humanitarias y las pequeñas y medianas empresas (pyme) en Puerto Rico (Aponte-García y Álvarez, 2020; 2022).

Los análisis de datos se llevaron a cabo sobre la base de los códigos del sistema de listas arancelarias armonizadas. Se generó una base de datos integrada para las importaciones de los cuatro productos. Los datos de Import Key se analizaron a partir de la información del conocimiento de embarque por producto, sector, nombre y ubicación de las empresas; puertos a través de los cuales estos productos llegan a Puerto Rico, entre otros. Para cada producto, se identificaron alternativas de red de proveedores frente a posibles interrupciones en las cadenas de suministro. Posteriormente, se diseñaron, generaron y analizaron tablas y diagramas-mapas de proveedores de importación y mercados de exportación. Esta información permite a las pymes, las organizaciones de derechos humanos y el gobierno identificar redes de suministro alternativas.

El presente capítulo difiere de Aponte-García y Álvarez (2021, 2022) en varios aspectos. En primer lugar, se centra en el potencial de exportación en lugar de en los proveedores alternativos de importación. En segundo lugar, incorpora análisis de resiliencia manufacturera en el nuevo escenario de pandemia por COVID-19. En tercer lugar, la revisión de la literatura incorpora una revisión parcial de los trabajos de la cadena de valor global que se relacionan con la resiliencia de la cadena de suministro y los análisis de datos cuantitativos, además de la gestión de la cadena de suministro de desastres.

Para Gereffi (2021)<sup>6</sup>, la resiliencia de la cadena de suministro debe considerarse en relación con las cadenas de valor globales (CGV) y la resiliencia requiere una perspectiva multidimensional:

Si bien en principio el análisis de las cadenas de valor y el mapeo de la cadena de valor podrían ser herramientas esenciales para que el gobierno de los Estados Unidos pueda hacer frente a las interrupciones de la cadena de suministro e identificar oportunidades emergentes para la innovación y la revitalización de la manufactura estadounidense, en la práctica, hay varias barreras que superar. Un desafío significativo, pero manejable, en el mapeo de la cadena de valor es técnico, es decir, desarrollar matrices de “correspondencia” que vinculen diferentes tipos de estadísticas económicas con niveles similares de detalle. Estas estadísticas económicas y comerciales disponibles públicamente incluyen: datos sobre el comercio internacional (importaciones y exportaciones); estadísticas nacionales de producción (producción de empresas que producen bienes y servicios en el mercado de los Estados Unidos); estadísticas de la industria (utilizando esquemas normalizados de clasificación de la industria para indicar las actividades económicas de las empresas); y datos ocupacionales y de empleo (vinculados a empresas e industrias, ubicadas en estados y códigos postales particulares). Cada variable (comercio, producción, industria, ocupación, ubicación, etc.) tiene diferentes sistemas de clasificación utilizados por el gobierno de los Estados Unidos, y los códigos del Sistema de Listas Arancelarias Armonizadas de los Estados Unidos utilizados por agencias multilaterales, como la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio (OMC) o la OCDE. La integración de conjuntos de datos a gran escala está en marcha en diferentes agencias gubernamentales e internacionales y muchas de estas nuevas bases de datos ahora están disponibles públicamente. Un tema potencialmente más difícil es determinar cómo las empresas individuales encajan en las cadenas de suministro de Estados Unidos y globales, lo que implica abordar el problema de la transparencia de la cadena de suministro a nivel de las industrias globales, así como cómo y dónde las cadenas de suministro aterrizan en diversos entornos nacionales y locales.

## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

El mapeo y los análisis de cadenas deben vincularse a bases de datos para que la investigación no dependa de métodos cualitativos centrados únicamente en la generación de estudios de casos. Los estudios de caso ofrecen la ventaja de los análisis detallados y profundos, pero las desventajas de no formular observaciones cuantitativas generalizadas. Otros trabajos significativos que se relacionan con el método incluyen el de Gereffi (2014), en el que se presenta un ejemplo de emparejamiento de los códigos del Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (NAICS) para textiles con componentes de la cadena de valor.

El método propuesto en este estudio avanzaría la investigación porque proporciona un enfoque cuantitativo que tiene ciertas ventajas sobre los métodos desarrollados. El método de análisis insumo-producto plantea varias dificultades para llevar a cabo análisis de cadenas en diferentes países: las tablas de insumo-producto deben estar disponibles para los mismos años, las matrices deben ser de tamaño idéntico e ir más allá de los análisis de uno o dos países plantea dificultades técnicas. Los análisis de cadenas que utilizan tablas mundiales de insumo-producto y que catalogan, tanto el comercio como las contribuciones de valor agregado realizadas en cada etapa de producción, no están disponibles para la industria de dispositivos médicos (Torsekar, 2018)<sup>7</sup>.

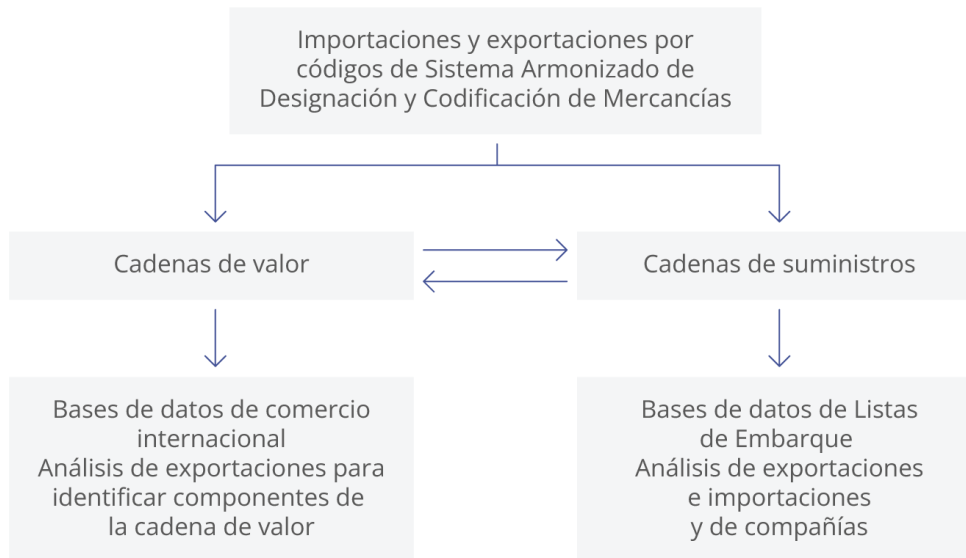
Los métodos con base en encuestas también plantean problemas técnicos. Las encuestas repetidas para estudios comparativos son costosas y difíciles de implementar y, por lo tanto, a menudo no están disponibles anualmente. El presente método se basa en datos cuantitativos (datos comerciales y de conocimiento de embarque) que están disponibles anualmente. No se centra en las funciones empresariales, sino en los componentes de la cadena y utiliza códigos de Grandes Categorías Económicas (BEC según su sigla en inglés) o listas validadas de componentes de la cadena de suministro, códigos de arancel armonizado y datos del conocimiento de embarque para analizar las actividades en las cadenas internacionales (véase el diagrama VIII.A.1).

<sup>7</sup> Para un análisis exhaustivo y una guía para el trabajo empírico sobre los indicadores de la cadena de valor mundial, véase Ahmad y otros (2017).



**Diagrama VIII.A.1**

**Método que integra la cadena de valor global y los datos del conocimiento de embarque**



**Fuente:** Elaboración propia.

Los códigos de categorías económicas amplias (BEC) tienen como objetivo analizar las estadísticas del comercio internacional por grandes clases económicas de bienes y servicios: “Basadas en los principales productos de las industrias correspondientes, para facilitar análisis amplios del comercio y la producción. También pueden utilizarse para identificar dimensiones de uso final (consumo de productos intermedios, formación bruta de capital fijo, consumo final)” (Naciones Unidas, 2018). Un conocimiento de embarque es un documento que proporciona información sobre el transportista y los puertos a través de los que se han enviado las mercancías para llegar a un destino final (Raunek, 2021).

## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

Bamber y Gereffi (2013) afirman que en la literatura de CGV relacionada con dispositivos médicos, mientras que varios artículos discuten el potencial de: “Moverse a lo largo de la cadena de valor” (Ciravegna y Giuliani, 2008; Fennelly, 2006), los intentos que han proporcionado un mapeo detallado de la cadena son limitados (Producen, 2007; Puri y otros, 2011; Rana y Gregory, 2012). Vlckova y otros (2019) estudiaron las cadenas de valor globales en la industria MedTech, comparando Suiza y la República Checa, debido a que la investigación de CGV en el sector MedTech ha sido limitada: “No hay comparación de dos países europeos, y su posición en las cadenas globales de valor (CGV) de MedTech, ni de cómo las empresas, participan con éxito en ellas” (s. p.). La investigación aplica una metodología mixta basada en: “Macroeconomía, industria, comercio y una muestra patentada de datos de empresas, combinada con entrevistas in situ” (Vlckova y Thakur-Weigold, 2018, p. 1).

Las cadenas de valor y suministro también están vinculadas con los conceptos de redes y clústeres. En consecuencia, la investigación en el campo de la cadena de suministro ha comenzado por considerar concepciones y modelos extendidos de la cadena y en particular a explorar diversos aspectos de las redes de la cadena de suministro (Lorenzoni y Ferriani, 2008 y Johanson, 2010, citados en Sloane y O’Reilly, 2021). Coe y Yeung (2019) presentan una revisión de las redes de producción globales, que se relacionan con la geografía económica, los impulsores político-económicos, las estrategias específicas de los actores y los resultados de desarrollo regional/nacional y analizan los avances en el campo. De Marchi y otros (2018) explican que el concepto de clúster se utiliza en economía empresarial (Porter, 1998), así como en geografía económica y estudios de desarrollo. Además, explican que, a través de procesos de internacionalización interna y externa, incluidos los proveedores especializados regionales y mundiales (Bocconcelli y Tunisini, 2001; Furlan y otros, 2009), el clúster se conecta más con las redes internacionales en las CGV de las que forma parte y sus límites ya no son autónomos.

Hernández y otros (2014) presentan el primer volumen publicado en inglés sobre cadenas globales de valor y redes globales de producción (RGP) con énfasis en América Latina, “cubriendo temas analíticos, empíricos y de políticas y brindando información sobre los desafíos y oportunidades que presentan las CGV y las RGP en un mundo globalizado” (p. 15).

## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

Otros autores analizan cómo se concentran geográficamente las cadenas de valor farmacéuticas, con centros en Estados Unidos para la región norteamericana y Suiza y Alemania en Europa. Otros países como el Brasil, la China, Hungría, la India, México y Polonia se consideran exportadores de maquiladoras y se han: “Convertido en grandes exportadores de productos farmacéuticos con bajos precios por kilogramo y un alto contenido de valor agregado importado, pagando bajos salarios y manteniendo déficits en los cargos de derechos de propiedad intelectual” (De Borja Reis y Pinto, 2021, p. 14).

El método produce cuatro contribuciones. En primer lugar, aborda una brecha metodológica y de conocimiento en la investigación: no existe un método de análisis que vincule los datos de comercio internacional, las cadenas de valor y suministro y las empresas. En este punto surge la pregunta sobre cómo se puede vincular a las compañías y negocios con fines analíticos cuando la Aduana retiene información de la empresa por razones de confidencialidad. El mapeo y los análisis deben estar vinculados con bases de datos para que la investigación no dependa de métodos cualitativos centrados únicamente en estudios de casos, que ofrecen la ventaja de un análisis en profundidad, pero no pueden generalizarse.

Por consideraciones metodológicas, las contribuciones más importantes son las de Sturgeon y Gereffi (2009), Sturgeon y Memedovic (2011), Aponte-García (2018), y Aponte-García y Álvarez (2022), porque presentan conceptualizaciones de cadenas de valor vinculadas con bases de datos de comercio internacional y métodos cuantitativos. Sin embargo, el mayor desafío todavía no se ha resuelto: vincular los datos comerciales con información sobre las empresas, considerada confidencial y, por lo tanto, no publicada. Este método utiliza algunas bases de datos que incluyen información sobre exportadores e importadores (por ejemplo, nombres y ubicaciones de empresas).

## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

En segundo lugar, analiza las interrupciones globales en las cadenas de suministro, un tema nuevo y muy poco investigado. La pandemia por COVID-19 es un fenómeno disruptivo global y revela interconexiones mundiales entre las cuestiones sanitarias, económicas y sociales y las políticas públicas y cómo estas perturban los medios de vida sostenibles, el comercio y las cadenas de suministro. Aunque algunos gobiernos, empresas y organizaciones sociales tienen planes de contingencia y mitigación de riesgos de la cadena de suministro para responder a interrupciones locales o regionales, como eventos atmosféricos y telúricos, no existen tales planes para eventos de salud disruptivos globales. En algunas industrias, la pandemia por COVID-19 ha provocado llamados para rediseñar las cadenas de suministro, de una manera más diversificada, disminuir la dependencia de las ubicaciones asiáticas y promover la producción más cerca de casa, un cambio que puede resultar beneficioso para los sectores de biotecnología y dispositivos médicos en América Latina y el Caribe.

En tercer lugar, genera una base de datos integrada sobre el valor y la cadena de suministro de las vacunas. Esta base de datos sobre mapas comerciales alternativos y redes comprador-proveedor contribuirá con aumentar la resiliencia. Los resultados proporcionarán un recurso valioso para que la comunidad científica en general haga una multitud de estudios que antes no habían sido posibles debido a un enfoque nacional o regional en las cadenas de suministro y a la falta de información sobre las empresas que exportan e importan bienes entre los análisis de la cadena comercial.

En cuarto lugar, contribuye con la escasa literatura sobre el mapeo de las cadenas de suministro. Uno de los pasos cruciales en la construcción de resiliencia es aprovechar las cadenas de suministro y la infraestructura crítica para comprender de dónde provienen los bienes esenciales críticos y cómo pueden moverse por la cadena hacia un área afectada por un desastre (Meyer y Meyer, 2017).

## B. Diseño y método de investigación

---

Se emplearon métodos mixtos para generar un análisis de la capacidad potencial de producción y fabricación de la región y una base de datos integrada de la cadena de suministro de vacunas. Los métodos cuantitativos incluyen una descripción del diseño del método; el análisis de las bases de datos y del conocimiento de embarque y la acumulación de datos de diversas fuentes. Los métodos cualitativos incluyen: un análisis de las cadenas de suministro de COVID-19; un análisis de los mecanismos internacionales para abordar la escasez y la distribución desigual entre países, COVAX, cuestiones de propiedad intelectual y patentes y algunas iniciativas africanas. A continuación, se presenta una descripción de los pasos del método.

El método consiste en la aplicación de nueve pasos. Esto se hace, con el fin de generar una base de datos integrada de las cadenas de suministro y el comercio de vacunas para el período 2019-2021.

El primer paso es seleccionar los productos que se incluirán en el análisis de la cadena de suministro de vacunas. Se seleccionaron 68 productos que constituyen la cadena de suministro de la vacuna contra COVID-19, sobre la base de una lista indicativa conjunta validada de insumos críticos para consulta de la vacuna contra COVID-19 (versión 1.0) del 7 de julio de 2021, disponible en la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Estos productos se dividen en tres categorías principales: fabricación de vacunas, almacenamiento y distribución de vacunas y administración de vacunas (véase el diagrama VIII.B.1). La primera categoría tiene seis subcategorías: ingredientes activos, ingredientes inactivos, otros ingredientes, consumibles de fabricación de vacunas, equipos de fabricación de vacunas y envases de fabricación de vacunas.

VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

**Diagrama VIII.B.1**  
Cadena de suministro de vacunas



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de la Organización Mundial de Aduanas (OMA): referencia de clasificación del SA para vacunas y suministros y equipos que se relacionan. Preparado junto con la referencia de clasificación del SA de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para vacunas y suministros y equipos que se relacionan<sup>8</sup>.

**La lista indicativa conjunta busca:**

Recopilar información sobre los insumos críticos para la fabricación, distribución y administración de vacunas COVID-19 que ha sido producida por varias organizaciones. Fue compilada por primera vez por la Secretaría de la Organización Mundial del Comercio (OMC) como documento de trabajo para facilitar los debates en el Simposio de la OMC sobre la cadena de suministro de vacunas contra COVID-19 y la transparencia reglamentaria que tuvo lugar el 29 de junio de 2021 (Organización Mundial de Aduanas, s.f.).

<sup>8</sup> Véase Organización Mundial de la Salud (OMS) y Organización Mundial de Aduanas (OMA) (2021).

**Esta lista incluye el siguiente descargo de responsabilidad:**

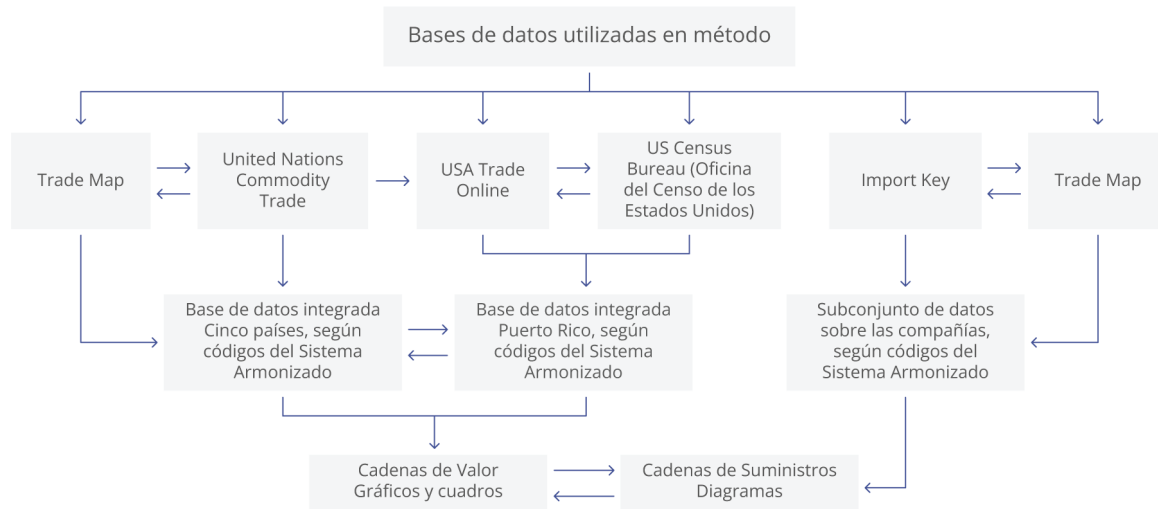
La información relativa a la posible clasificación del Sistema Armonizado (SA) de los productos de la lista se basa en una evaluación de la clasificación probable realizada por la Secretaría de la Organización Mundial de Aduanas. Sin embargo, en esta etapa no ha sido aprobado por el Comité del Sistema Armonizado de la OMA y, por lo tanto, no es un consejo oficial. Nada de lo dispuesto en este documento debe interpretarse como una aprobación de la clasificación legal del SA de estos productos por cualquiera de los contribuyentes (Organización Mundial de Aduanas, s.f.).

A los efectos del presente capítulo, constituye una lista validada que elaboraron expertos, entre ellos la OMA y la Organización Mundial de la Salud (OMS) y publicada por la OMC. Otros contribuyentes incluyen el Banco Asiático de Desarrollo (ADB), Chad Bown y T. J. Bollyky (2021), la Coalición para las Innovaciones en Preparación para Epidemias (CEPI), DHL Logistics, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y los fabricantes de vacunas COVID-19.

El segundo paso es analizar los datos de los 68 productos incluidos en la cadena de suministro de vacunas, de acuerdo con sus códigos de lista del sistema arancelario armonizado de los Estados Unidos. Para esto, el capítulo se centra en diferentes bases de datos: la base de datos de las Naciones Unidas sobre el comercio de productos básicos (UN Comtrade), el Censo de los Estados Unidos, el comercio en línea de los Estados Unidos, Import Key y Trade Map (véase el diagrama VIII.B.2).

VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

**Diagrama VIII.B.2**  
Las bases de datos que se utilizan en el método de análisis



**Fuente:** Elaboración propia.

El tercer paso es generar una base de datos integrada al seguir los códigos del sistema de listas arancelarias armonizadas para los años 2019 a 2021. A partir de las bases de datos USA Trade Online y de la Oficina del Censo de los Estados Unidos, se generó la base de datos integrada sobre las exportaciones e importaciones de Puerto Rico. Los datos se organizaron por regiones y países. A partir de la base de datos Import Key, se generó un subconjunto de datos sobre las empresas según los códigos del sistema de listas arancelarias armonizadas de los Estados Unidos. Los datos se organizaron por compradores y proveedores de la empresa y se establecieron algunas relaciones entre estos. Para este grupo, se aplican pasos adicionales del método. La categoría de información de datos disponible en cada base de datos se detalla en el cuadro VIII.B.1.



VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

**Cuadro VIII.B.1**

Categoría de información de datos disponible en cada base de datos, por campos de datos y base de datos

Campos de datos relevantes para implementar la investigación	Import Key	USA Trade Online	Comtrade Naciones Unidas	Censo de los Estados Unidos	Mapa Comercial	Base de datos del BASD y OMC, OMA	CEPALSTAT CEPAL
Nombres de empresas	x					x	
Número de conocimiento de embarque	x						
Fecha de Salida	x						
Producto del código SA	x	x	x		x		
Designación de las mercancías	x	x	x		x		
Nombre/dirección del destinatario	x						
Nombre/dirección del remitente	x						
Puerto de origen	x	x				x	
Puerto de descarga/transbordo	x						
Puerto de embarque y ubicación	x						
Puerto de desembarque	x						
Valor estimado	x	x	x		x		
Proveedor con nombre de empresa	x						
Comprador con nombre de empresa	x						
Cantidad de producto	x	x	x		x		
Valor		x	x		x		
Importaciones del mundo para los países de América Latina y el Caribe excepto Puerto Rico			x				x
Exportaciones al mundo desde países de América Latina y el Caribe excepto Puerto Rico			x				x
Importaciones a Puerto Rico desde el mundo		x	x		NO		
Importaciones a Puerto Rico desde Estados Unidos		NO	NO	x	NO		
Exportaciones de Puerto Rico al mundo		x	NO		NO		
Exportaciones de Puerto Rico a Estados Unidos		NO	NO	x	NO		
Restricciones temporales					x		
Aranceles					x		
Etapa de la cadena de valor						x	

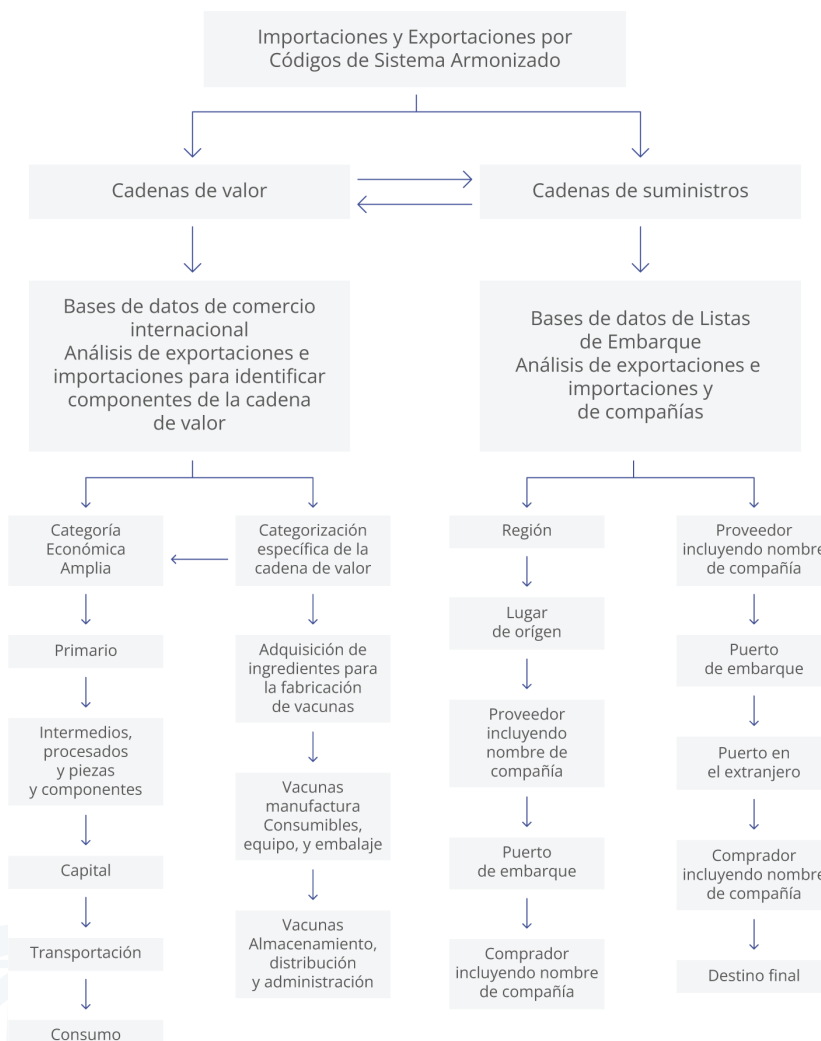
Fuente: Elaboración propia.

VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

El cuarto paso es clasificar los datos seleccionados que se obtienen en el paso 3 de acuerdo con los componentes de la cadena de suministro incluidos en la lista conjunta y representados en el diagrama VIII.B.3, una versión más detallada del diagrama VIII.A.1.

El quinto paso consiste en analizar los datos comerciales y del conocimiento de embarque de los 68 productos, como se ilustra en los diagramas VIII.B.2 y VIII.B.3. La cadena de valor y suministro de la vacuna COVID-19 se centró en las exportaciones e importaciones de seis países de América Latina y el Caribe (Argentina, Brasil, Costa Rica, México, Puerto Rico, y República Dominicana).

**Diagrama VIII.B.3**  
Método empleado



Fuente: Elaboración propia.

El sexto paso es clasificar los datos seleccionados que se obtienen en el paso 5 de acuerdo con las categorías económicas amplias según la especificación de las Naciones Unidas (2016). La revisión 4 de la clasificación de mercancías por Grandes Categorías Económicas incluye lo siguiente:

**1. Alimentos y bebidas**

1.1 Primaria

1.1.1 Principalmente para la industria (Intermedio)

1.1.2 Principalmente para el consumo de los hogares (Consumo)

1.2 Procesado

1.2.1 Principalmente para la industria (Intermedio)

1.2.2 Principalmente para el consumo de los hogares (Consumo)

**2. Suministros industriales no especificados en otra parte**

21 Intermedio primario (Intermedio)

22 Procesado intermedio (Intermedio)

**3. Combustibles y lubricantes**

3.1 Intermedio primario (Intermedio)

3.2 Procesado

3.2.1 Motor spirit (No clasificado)

3.2.2 Otros intermedios (Intermedios)

**4. Bienes de capital (excepto material de transporte) y sus partes y accesorios**

41 Bienes de capital (Excepto material de transporte) (Capital)

42 Partes y accesorios (Intermedios)

**5. Material de transporte y sus partes y accesorios**

5.1 Vehículos automotores de pasajeros no clasificados

5.2 Otros

5.2.1 Industrial (Capital)

5.2.2 No industrial (Consumo)

5.3 Partes y accesorios (Intermedios)

**6. Bienes de consumo no especificados en otra parte**

6.1 Durable (Consumo)

6.2 Semidurable (Consumo)

6.3 No durable (Consumo)

**7. Mercancías no especificadas en otra parte (No clasificadas)**

## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

Para el informe final, los resultados se organizaron de acuerdo con la categorización específica de la lista conjunta para la cadena de suministro de vacunas. Esto se determinó porque había ciertas diferencias en la clasificación de las mercancías. Por ejemplo, algunos consumibles de vacunas se consideraron capital bajo la clasificación de categorías económicas amplias.

El séptimo paso es evaluar los productos para los que los seis países muestran capacidad de producción como lo ejemplifican las exportaciones, el importante comercio regional de componentes y la inclusión en las cadenas de suministro mundiales.

El octavo paso es evaluar un subconjunto de datos basados en la base de datos de Import Key para determinar la participación de los seis países en los componentes de las cadenas de suministro. Las limitaciones de Import Key consisten en que la base de datos solo incluye un subconjunto de datos, no todos los casos importados por un país específico. La base de datos tampoco proporciona un valor comercial, pero brinda datos sobre la cantidad comercializada en kilogramos, los puertos de embarque y desembarque y algunas de las relaciones entre compradores y proveedores.

El paso final es llevar a cabo análisis con base en datos comerciales y de conocimiento de embarque. Esto proporcionó un mapa de la capacidad de la región para enfrentar las interrupciones de la cadena de suministro, una aproximación a los datos sobre la producción local de bienes críticos para determinar fuentes alternativas de suministro.

## C. Hacia una red regional de cadenas de suministro. Desafíos y oportunidades

---

### 1. Desafíos en la cadena de suministro de vacunas contra COVID-19

La región de América Latina y el Caribe enfrenta varios desafíos cruciales al afrontar la pandemia por COVID-19 y la producción y el suministro de vacunas COVID-19. La investigación y producción de vacunas se concentra en un puñado de países ricos y corporaciones multinacionales. Estas naciones e instituciones son los desarrolladores y poseen derechos de propiedad intelectual y patentes sobre las vacunas. Los desarrolladores llegan a acuerdos con otros países e instituciones que tienen licencia para fabricar las vacunas. Los países también enfrentan desafíos para adquirir el equipo necesario para garantizar el procesamiento, envasado, almacenamiento, distribución y administración.

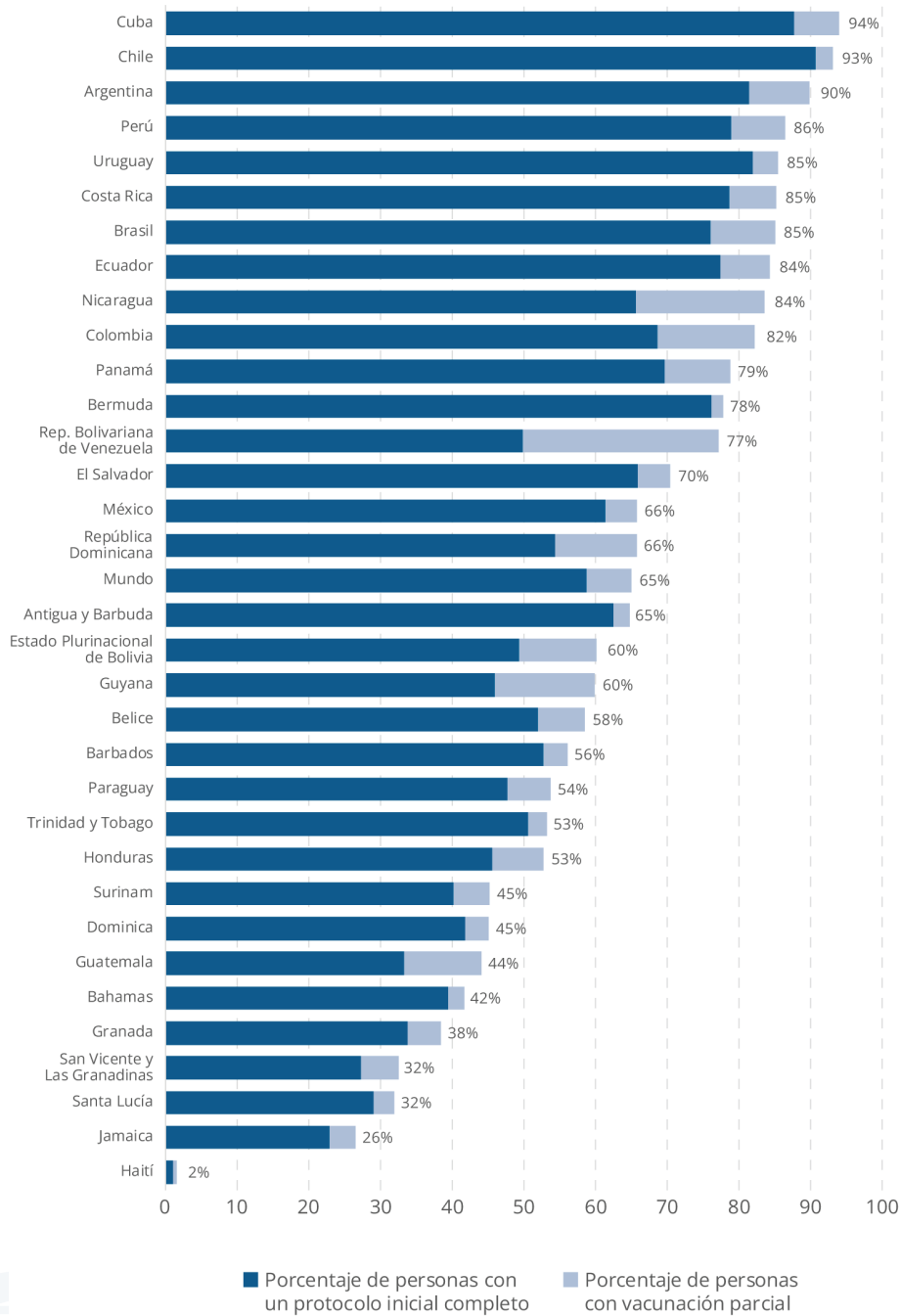
América Latina y el Caribe ha realizado importantes esfuerzos de inmunización contra COVID-19, pero la mayoría de los países de la región todavía están lejos de vacunar completamente a sus poblaciones. Aunque la definición de estado de vacunación completa ha evolucionado durante la pandemia por COVID-19, a medida que se dispone de dosis adicionales y refuerzos, en términos generales significa haber recibido la segunda dosis de una serie de dos dosis; o la primera dosis para vacunas de dosis única<sup>9</sup>. En la región, 16 países muestran tasas de vacunación inferiores al promedio mundial al 18 de abril de 2022 (véase el gráfico VIII.C.1.1). En febrero de 2022, la secretaria general Alicia Bárcena, de la CEPAL, afirmó que consideraba que: “La pandemia podría convertirse en una oportunidad histórica para un nuevo pacto social, integración, acuerdos de cooperación real y revitalización del multilateralismo, áreas en las que la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) está liderando” (s. p.).

<sup>9</sup> Véase <https://www.gavi.org/vaccineswork/what-does-fully-vaccinated-against-covid-19-actually-mean#>.

VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

**Gráfico VIII.C.1.1**

**América Latina y el Caribe: Proporción de personas vacunadas contra COVID-19 18 de abril de 2022**  
(Como porcentaje de la población total)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales recopilados por Our World in Data.  
**Nota de la fuente original:** Las definiciones alternativas de una vacuna completa, por ejemplo, haber sido infectado con SARS CoV 2 y tener una dosis de un protocolo de dos dosis, se ignoran para maximizar la comparabilidad entre países.

## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

La vacunación se vuelve urgente en el contexto de nuevas variantes como ómicron. Los países de América Latina y el Caribe enfrentan desafíos en diferentes etapas del proceso de vacunación: “Pre-compra o aseguramiento del suministro de vacunas, entrega de vacunas al país receptor y administración de vacunas a la población” (López-Calva, 2021, s. p.). En la sección D se presentan acuerdos en el ámbito internacional que tratan de enfrentar estos desafíos. No obstante, primero, esta sección presenta consideraciones sobre el control de las vacunas por parte de desarrolladores y fabricantes.

Una de las principales preocupaciones con respecto a la vacunación desigual contra COVID-19 es que la inmunidad colectiva en todo el mundo es uno de los factores clave para superar la pandemia por COVID-19. Sin esfuerzos de vacunación adecuados y equilibrados, los países que enfrentan escasez de vacunas y brotes de virus brindarán más oportunidades para que el virus mute y desarrolle nuevas cepas.

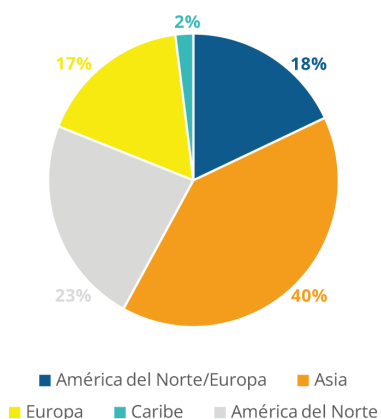
Lo anterior puede representar un problema incluso para los países de altos ingresos con altas tasas de vacunación contra COVID-19, porque si una cepa que surge desarrolla resistencia a las vacunas conocidas, las personas vacunadas o no vacunadas están en el mismo riesgo. Esta preocupación se ejemplifica con la variante delta, que mostró un mayor factor de transmisión desde que apareció, así como la variante ómicron, que se encontró por primera vez el 11 y 14 de noviembre de 2021 en Botswana y Sudáfrica, respectivamente. La variante ómicron se clasificó como preocupante por la OMS el 26 de noviembre de 2021 y ha mostrado una transmisibilidad todavía mayor que la variante delta. En la actualidad, se extiende agresivamente y se espera que desplace a la variante delta como la dominante en todo el mundo (Karim y Karim, 2021).

En la cadena de suministro de la vacuna es posible diferenciar entre desarrolladores y fabricantes. Los desarrolladores son aquellos países e instituciones que producen la vacuna basada en la investigación. Los fabricantes son aquellos países e instituciones que los desarrolladores licencian a partir de diversos acuerdos para elaborar la vacuna. Como ilustran el gráfico VIII.C.1.2 y el cuadro VIII.C.1.1, la mayoría de los desarrolladores se concentran en Asia, América del Norte y Europa o han establecido acuerdos entre regiones, este es el caso entre América del Norte y Europa.

VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

**Gráfico VIII.C.1.2**

Regiones del mundo: desarrolladores de vacunas COVID-19  
(Como porcentaje de 165 casos)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del Centro de Salud Global (2021)10.

**Cuadro VIII.C.1.1**

Vacunas candidatas contra COVID-19, por ubicación de los desarrolladores

Ubicación del desarrollador	Vacuna candidata
Australia	Universidad de Queensland/CSL
Canadá	Providence Therapeutics
Canadá/Reino Unido	Medicago/GSK
China	CanSino Biologics
China	Clover/Dynavax
China	Sinopharm/Beijing
China	Sinovac
China	ZFSW-Anhui Zhifei Longcom
Cuba	CIGB-Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología
Cuba	Instituto de Vacunas Finlay
Francia	Valneva
Francia/Reino Unido	Sanofi/GSK
Alemania	Curevac
India	Bharat Biotech
India	Biological E
India	Zydus Cadila
Kazajistán	RIBSP-Instituto de Investigación para Problemas de Seguridad Biológica
Federación de Rusia	Gamaleya
Federación de Rusia	Vector Institute
Singapur/Estados Unidos	Arcturus/Duke NUS
España	Hipra
Taiwán	Medigen/Dynavax
Reino Unido/Suecia	AstraZeneca/Oxford
Estados Unidos	Moderna
Estados Unidos	Novavax
Estados Unidos/Bélgica	Johnson & Johnson
Estados Unidos/Alemania	Pfizer/BioNTech
Estados Unidos/Taiwán	Vaxxinity

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del Global Health Centre (2021).



## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

El único desarrollador de la región de América Latina y el Caribe es Cuba, como ilustran el cuadro VIII.C.1.1 y el cuadro VIII.C.1.2. Cuba fue el único país de América Latina y el Caribe en producir y aplicar su propia vacuna contra COVID-19, además, es la primera nación del mundo en lanzar una campaña de vacunación para niños<sup>11</sup>.

### Cuadro VIII.C.1.2

#### Países de América Latina y el Caribe con acuerdos de fabricación de vacunas COVID-19 Al 16 de diciembre de 2021

Desarrollador de vacunas	Ubicación del desarrollador	Fabricante	Ubicación del fabricante	Producción anticipada (en millones)		Fecha de acuerdo anunciada públicamente
				Dosis/año	Dosis totales	
AstraZeneca/Oxford	Reino Unido/ Suecia	Fiocruz	Brasil	200		30-jun-20
Productos biológicos CanSino	China	Biommm Pharma	Brasil			1-oct-21
Productos biológicos CanSino	China	Drugmex	México		8	1-feb-21
Centro CIGB de Ingeniería Genética y Biotecnología	Cuba	Esponsored Bio	República Bolivariana de Venezuela		12	12-abr-21
Centro CIGB de Ingeniería Genética y Biotecnología	Cuba		Viet Nam			17-jun-21
Instituto de Vacunas Finlay	Cuba	Pasteur Institute	Irán, República Islámica		3	29-jul-21
Gamaleya	Federación de Rusia	Richmond Laboratories	Argentina	36		26-feb-21
Gamaleya	Federación de Rusia	União Química	Brasil	72		29-oct-20
Gamaleya	Federación de Rusia	Birmex	México			28-abr-21
Gamaleya	Federación de Rusia		Perú			6-sep-21
Pfizer/BioNTech	Estados Unidos/ Alemania	Eurofarma Laboratories	Brasil	100		26-ago-21
Sinovac	China	Butantan Institute	Brasil		20	5-feb-21
Sinovac	China	Butantan Institute	Brasil	100		11-jun-20
Instituto Vector	Federación de Rusia	União Química	Brasil			6-jun-21
Instituto Vector	Federación de Rusia	n.d.	República Bolivariana de Venezuela			5-jun-21

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de KnowledgePortalia (2021).

**Nota:** Según la fuente, el cuadro incluye acuerdos de fabricación informados públicamente para vacunas COVID-19. Los totales proyectados de vacunas se informan aquí como se informó originalmente, ya sea en dosis/año o dosis totales (ambas en millones). Las fuentes son comunicados de prensa de compañías farmacéuticas y fabricantes e informes de los medios. Actualizado al 7 de octubre de 2021.

11 Para un análisis sobre las vacunas COVID-19 de Cuba, véase Aponte-García (2022).

## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

Existen 13 casos en los que países de América Latina y el Caribe son fabricantes, entre ellos la Argentina, el Brasil, México, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela (véase el cuadro VIII.C.1.2). Como fabricantes, la Argentina tiene un acuerdo, el Brasil siete, México dos, el Perú uno y la República Bolivariana de Venezuela dos. Los Estados Unidos han establecido un solo acuerdo de fabricación con la región de América Latina y el Caribe (Brasil), mientras que la Federación de Rusia tiene seis, la China cuatro y el Reino Unido uno. Cuba tiene un acuerdo en vigor con la región (República Bolivariana de Venezuela) y dos con otros países fuera de la región (Viet Nam e Irán). Las categorías de disposición varían, desde el proceso completo con transferencia de tecnología hasta las operaciones de llenado y acabado. La mayoría de los casos se dirigen al mercado interno.

Al 16 de diciembre de 2021, la China y la Federación Rusa habían establecido muchos más acuerdos de fabricación en la región que los Estados Unidos, que solo tiene uno. En el caso de Cuba: Viet Nam y Venezuela han recibido dosis de Abdala, Nicaragua ha dado autorización de emergencia para ambas vacunas y las dosis han sido enviadas previamente a Irán para su uso en ensayos clínicos. México y la Argentina también están interesados en usar estas vacunas. Cuba ha presentado ambos a la OMS para su aprobación, lo que mejoraría la probabilidad de que se utilicen en el extranjero (Head, 2021).

Otras vacunas latinoamericanas actualmente en desarrollo son la mexicana Patria y la brasileña Bhutanvac. En el caso del Brasil, el Instituto Butantan desarrolla la vacuna y es responsable de producirla para que sea efectiva. En el caso de la vacuna Patria, se desarrolló por investigadores de Mount Sinai en Nueva York y la Universidad de Texas en Austin; estas instituciones autorizaron a países de bajos y medianos ingresos a producirlo y Avimex lo produce (Lino, 2021). El acuerdo entre México y la Argentina, con el apoyo de la Fundación Slim, establece una producción conjunta sin fines de lucro de la vacuna AstraZeneca-Oxford, que se pondrá a disposición de la CELAC (Saiz González, 2021, citado en Aponte, 2022).

La capacidad de producción de vacunas contra COVID-19 se concentra en unos pocos países de altos ingresos y algunas economías emergentes, siendo los Estados Unidos, la China y la India los mayores productores potenciales, seguidos de varias economías de la Unión Europea, Australia, el Brasil, el Canadá, la Federación de Rusia y el Reino Unido (CEPI, 2020, citado en OCDE, 2021; Aponte, 2022). Además de los desarrolladores y fabricantes, muchas otras compañías participan a lo largo de los componentes de la cadena de suministro.

## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

Pocas empresas están registradas como distribuidoras de vacunas en América del Sur y el sudeste asiático y no hay compañías productoras o distribuidoras registradas en África y Asia Central (OCDE, 2021). Como consecuencia, al 4 de junio de 2021, solo el 0,3% de las dosis de vacunas habían ido a los 29 países más pobres del mundo (Harrison, 2022). De las vacunas producidas, América Latina tiene, por contrato, solo el 11% y África el 4%, mientras que los Estados Unidos y la Unión Europea cubren el 199% de su población (Malamud y Núñez, 2021, citados en Aponte, 2022).

En términos generales, durante 2020 y parte de 2021 los países de América Latina y el Caribe no han tenido una respuesta concertada, coordinada y multilateral a la crisis de COVID-19 y esto los relegó a una posición de espectadores. Antes del verano de 2021, la negociación y adquisición de la vacuna había vuelto a tener un impacto en los límites y déficits de la integración regional (Malamud, 2021). La crisis de COVID-19 en la región de América Latina y el Caribe se definió por cuatro características: (1) el rol secundario de las agencias de integración para coordinar las negociaciones con los laboratorios farmacéuticos o aquellos gobiernos que han desarrollado vacunas (China y Rusia); (2) el impacto regional de la lucha geopolítica; (3) la politización de la vacunación; y (4) la heterogeneidad de las estrategias nacionales (Malamud, 2021, citado en Aponte, 2022).

La Alianza Bolivariana-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP) articuló algunos esfuerzos concretos para acceder a las vacunas. Entre sus principales iniciativas para enfrentar la pandemia por COVID-19 destacan: la creación del banco de vacunas para los países del ALBA-TCP, financiado por el Banco ALBA (un millón de dólares), acordado en la XVIII Cumbre de jefes de estado y de gobierno del ALBA-TCP en diciembre de 2020; a lo que se suma el Banco de Medicamentos para contribuir con mejorar el acceso a insumos médicos, pruebas rápidas y pruebas PCR. Además, se ha puesto a disposición un fondo a través del Banco ALBA, por dos millones de dólares para los cinco países del Caribe Oriental miembros del bloque: (Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Kitts y Nevis, y San Vicente y las Granadinas (Lajtman, 2021b).

En un avance significativo para la región, en abril de 2021, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que agrupa a 33 países de la región, bajo la Presidencia de México, solicitó a la CEPAL formular un plan para la región. El objetivo era elaborar una estrategia para fortalecer, de manera sólida y concreta, las capacidades regionales en la industria de la salud para producir vacunas y medicamentos y así mitigar la enorme dependencia externa de la región y la embestida del proteccionismo. En septiembre de 2021, la

## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

CELAC aprobó por unanimidad el Plan de Autosuficiencia en Materia de Salud en América Latina y el Caribe propuesto por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en la Cumbre de presidentes y jefes de estado de la CELAC celebrada en la Ciudad de México el 18 de septiembre de 2021 (CEPAL, 2022a).

Este plan integral establece cuatro pilares: desarrollo tecnológico, desarrollo de productos, fabricación y compras y entrega y acceso universal (CEPAL, 2021a). Además, establece cinco líneas de acción: un mecanismo regional para la compra de vacunas; la creación de consorcios para acelerar el desarrollo de vacunas; plataformas de ensayos clínicos; el acceso a la propiedad intelectual y el inventario de capacidades regionales (CEPAL, 2021a) citado en Aponte, 2022). En la reunión de enero de 2022 de la CELAC, la secretaria ejecutiva, Alicia Bárcena, se refirió al Plan de Autosuficiencia en Materia de Salud en América Latina y el Caribe y afirmó que gracias a este plan ya existe un observatorio regional de vacunación y un inventario de capacidades regionales en la industria farmacéutica y el sector salud, tanto públicas como privadas (CEPAL, 2022b).

Además, el 13 de diciembre de 2021 se publicó un nuevo Plan de Acción Conjunto para la Cooperación en Áreas Clave China-CELAC (2022-2024), donde en materia de cooperación en salud, la China: “Propone a la CELAC la posibilidad de acceder a préstamos especiales antiepidémicos para apoyar la construcción de infraestructura de salud pública en sus respectivos países, así como asistencia técnica para fortalecer los sistemas de salud primaria de los países” (Gerdel, 2021, s. p).

### 2. Mecanismos y desafíos internacionales

Existen mecanismos internacionales para abordar la escasez y la distribución desigual de vacunas entre los países. En esta sección se discute COVAX, algunas iniciativas africanas, cuestiones de propiedad intelectual y patentes y la posición de la Unión Europea.

#### a) COVAX

COVAX forma parte del Fondo de Acceso Global para las Vacunas COVID-19, promovido por la OMS, la Comisión Europea y el gobierno de Francia, para acelerar el desarrollo, la producción y la distribución equitativa de pruebas, tratamientos y vacunas COVID-19 (Oliva, 2021; Saiz González, 2021). La colaboración en torno a COVAX reúne a un total de 190 países, lo que equivale al 90% de la población mundial (Saiz González, 2021, citado en Aponte, 2022).

## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

Hay dos tipos de países que participan en COVAX. El primer caso involucra a países más ricos con alternativas de autofinanciamiento. Estos 90 países pueden comprar vacunas a través del mecanismo COVAX para vacunar del 10% al 50% de su población. Deben pagar el 15% del costo para garantizar el acceso a la compra de su vacuna. A menos que los precios de las vacunas se dupliquen, las compras de estos países son vinculantes.

El segundo grupo de países de ingresos bajos y medianos recibe financiación y no tienen que pagar por las vacunas. Las dosis para estos países se financian por el programa Gavi COVAX Advance Market Commitment (AMC), que recauda fondos a través de la asistencia oficial para el desarrollo, el sector privado y la filantropía. Las compras de vacunas para los países financiados provienen de Gavi COVAX AMC, no del dinero pagado al sistema por los países autofinanciados (Harrison, 2021, citado en Aopnte, 2022). Para Cuba, lograr la aprobación de la OMS es una necesidad, si hay algún plan para incluirlos en la iniciativa de intercambio de vacunas COVAX (Head, 2021).

El acceso a la vacuna en América Latina y el Caribe es un proceso lento y muy dispar entre países. Hay 19 países en América Latina y 16 en el Caribe que participan en COVAX. De ellos, 14 países se autofinancian: la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Guatemala, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. Asimismo, se financian cinco: el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, Haití, Honduras y Nicaragua (Aopnte, 2022)<sup>12</sup>.

Al 10 de septiembre de 2021, según cifras de la OPS, se habían recibido 38 millones de dosis en América Latina y el Caribe y había casi cuatro millones en tránsito. De estos, los Estados Unidos había donado 7,8 millones al Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, Haití y Honduras. La China vendió o recibió pedidos internacionales de más de 800 millones de dosis y prometió diez millones adicionales para COVAX (Oliva, 2021). COVAX había entregado 18,8 millones con 2,2 millones en tránsito. Los países a los que el COVAX ha donado vacunas son Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Belice, Bermudas, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Colombia, Costa Rica, Dominica, el Ecuador, y El Salvador, entre otros. Los países que compraron sus vacunas son la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México y el Perú (Aopnte 2022).

<sup>12</sup> Véase Portal Cuba (2021) para información adicional.

## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

En el marco de la OPS, en las Américas opera un fondo rotatorio para vacunas, uno de los canales de compra del mecanismo COVAX, a través del que los Estados miembros de la OPS se reconocen como un bloque unificado. El objetivo es coordinar los sistemas nacionales de contratación pública que también pueden utilizarse para facilitar el comercio intrarregional: “Potenciar el desarrollo de proveedores regionales y mejorar la negociación en bloque para adquirir insumos y transferencias de tecnología” (Bárcena, 2022, p. 9). Como afirmó Alicia Bárcena en 2022, al concluir su mandato de 14 años como secretaria ejecutiva de la CEPAL:

La mayoría de los países de la región tienen leyes de adquisiciones o contrataciones públicas, que han servido de base para los esquemas de adquisición de medicamentos. Ya hay varias instancias que se pueden mejorar; por ejemplo, la iniciativa de Negociación Conjunta de Precios y Compra de Medicamentos del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica, el Grupo de Negociación sobre Precios de Medicamentos de Alto Costo del Subgrupo de Trabajo número 11 del Mercado Común del Sur, o el Servicio de Adquisición de Productos Farmacéuticos de la Organización de Estados del Caribe Oriental. También deben tenerse en cuenta mecanismos como el Fondo Rotatorio o el Fondo Estratégico, ambos de la OPS (p. 10).

### a) África

El acuerdo COVAX incluye 46 países africanos que se clasifican como países de ingresos bajos o medianos bajos y que califican para el apoyo financiero proporcionado por el acuerdo y dos países de ingresos altos que acordaron contribuir con el alivio proporcionado por COVAX (Sudáfrica y Botswana) (Gavi, 2020).

El propósito del acuerdo era promover los esfuerzos de vacunación en el continente y comenzar a administrar vacunas a los trabajadores de la salud esenciales que se habían visto afectados directamente por la pandemia por COVID-19. El continente africano enfrentó diversas complicaciones causadas por la pandemia por COVID-19. Por ejemplo, África se enfrentó a una escasez de personal médico debido a los brotes en el continente y, como consecuencia, las pruebas y el tratamiento de otras enfermedades generalizadas como el VIH, la tuberculosis y la malaria han disminuido de manera significativa. El impacto se ha reflejado en una disminución promedio de 42% y 29%, en pruebas y tratamiento de VIH y tuberculosis, respectivamente (Massinga-Loembé y Nkengasong, 2021), porque una mayoría de los centros de salud han tenido casos de COVID-19 entre los miembros del personal.

## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

El objetivo inicial era vacunar e inmunizar al 20% del continente durante 2021, pero, aunque la intención era proporcionar igualdad de acceso a las vacunas entre los países del acuerdo, en abril de 2021, tres cuartas partes de los mil millones de dosis de vacunas administradas en el ámbito mundial se habían administrado en solo diez naciones (Kreier, 2021). Durante ese mismo mes, solo se habían administrado 18 millones de dosis de vacunas COVID-19 en África, cifra que representa el 2% de las dosis administradas en todo el mundo en ese momento y el 1,4% de toda la población del continente (Massinga-Loembé y Nkengasong, 2021).

Frente a la distribución desigual de las vacunas, a pesar de estar incluidos en el acuerdo COVAX, los países africanos buscaron otras alternativas que pudieran promover sus esfuerzos de vacunación en todo el continente con donaciones de dosis de vacunas de la China, la Federación de Rusia y la India (Massinga-Loembé y Nkengasong, 2021). Las vacunas donadas incluían: vacuna BBIBP-CorV de Sinopharm, la China (que se utiliza en 20 países), vacuna Coronavac, de Sinovac, la China (que se utiliza en cuatro países), vacuna Sputnik V, del Instituto Gamaleya, la Federación de Rusia (que se utiliza en seis países) y vacuna Covaxin de Bharat Biotech, la India (dos países) (Massinga-Loembé y Nkengasong, 2021).

La falta de dosis disponibles para los países africanos en el acuerdo se debe a que los países de mayores ingresos hacen acuerdos independientes con los fabricantes de vacunas para promover la distribución nacional y el almacenamiento de dosis de vacunas COVID-19 en lugar de optar por la distribución mundial equitativa de las dosis producidas. El director general de la OMS, Tedros Adhanom, abordó la desigualdad en la distribución de la vacuna COVID-19 en África, al comparar el estado de vacunación del continente con el de otros países, durante la Conferencia sobre Salud Pública en África celebrada el 16 de diciembre de 2021. Destacó que después de la mayor campaña de vacunación de la historia, la desigualdad se había destacado porque mientras que el 44% de la población mundial ya estaba vacunada, África todavía tenía solo el 8% y 48 de los 55 países miembros de la Unión Africana no habían alcanzado el objetivo de vacunar al 40% de su población para fines de 2021 debido a la falta de disponibilidad de las vacunas (Adhanom, 2021).

Los fabricantes de vacunas estimaron que se pueden producir 12 mil millones de dosis de vacunas COVID-19 para fines de 2021, pero después informaron que la mayoría de las dosis producidas ya estaban reservadas para países de altos ingresos por adelantado. En octubre de 2021, solo el 1,3% de las personas en países de bajos



## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

ingresos habían recibido su dosis de vacuna COVID-19, 70 países no habían alcanzado el 10% de la población vacunada y 30 países habían vacunado a menos del 2% de su población (Feinmann, 2021).

La escasez en la producción de vacunas fueron algunos de los efectos que la pandemia por COVID-19 tuvo en la cadena de suministro de ingredientes y componentes de la vacuna. Algunos de estos componentes usualmente se producían y demandaban en cantidades razonables hasta el inicio de la pandemia por COVID-19, lo que produjo un aumento en la demanda de componentes particulares de fabricación de vacunas, que limitaron la producción de vacunas si eran escasas (Feinmann, 2021).

Los fabricantes de vacunas también han estado delegando en empresas regionales para realizar el último paso del proceso de producción que consiste en llenar los viales y distribuir las vacunas. AstraZeneca estableció acuerdos de licencia para el llenado y acabado de viales de vacunas con el *Serum Institute of India* con un acuerdo para ser el principal proveedor de vacunas para África (Feinmann, 2021). La distribución de vacunas en África se ralentizó significativamente cuando la India enfrentó un gran brote del virus y tuvo que canalizar sus esfuerzos para combatir su crisis local.

El acceso desigual a la vacunación contra COVID-19 es evidente cuando los países de altos ingresos como los Estados Unidos entran en fases de vacunación de adolescentes e infantes, mientras que los países desfavorecidos económicamente apenas han vacunado a sus trabajadores de la salud esenciales y enfrentan complicaciones en el tratamiento de pacientes con COVID-19, debido al contagio entre pacientes y trabajadores de la salud no vacunados. Por este motivo, la Unión Africana ha tenido que impulsar los esfuerzos para la adquisición de vacunas a través de fuentes alternativas fuera del acuerdo COVAX para acelerar la vacunación en el continente.

Debido a que el esfuerzo del acuerdo COVAX resultó ser insuficiente para las necesidades de vacunación del continente africano, la Unión Africana desarrolló el Fondo Africano para la Adquisición de Vacunas (AVAT) para promover la adquisición de dosis de la vacuna COVID-19 a través de otras fuentes, para complementar las dosis recibidas mediante el acuerdo COVAX. En un informe de noticias publicado por la empresa Johnson & Johnson el 29 de marzo de 2021, se detalló que AVAT estaba entrando en un acuerdo de compra anticipada con Janssen Pharmaceutical NV (empresas Janssen Pharmaceutical de Johnson & Johnson)



## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

para obtener 400 millones de dosis de su vacuna COVID-19 de una sola inyección hasta 2022. El acuerdo entregaría 220 millones de dosis a partir del tercer trimestre de 2021 y 180 millones adicionales para fines de 2022 (Johnson & Johnson News, 2021). Este acuerdo representa un importante esfuerzo de colaboración entre los países miembros de la Unión Africana que compraron colectivamente las dosis.

El Centro Africano para el Control y la Prevención de Enfermedades informó que se distribuyeron 144,5 millones de dosis de COVID-19 y se administraron 111,3 millones de dosis, hasta el 9 de agosto de 2021 en el continente (Kwasi, 2021). El continente experimentó un aumento en la tasa de vacunación debido a la disponibilidad de dosis y pudo ganar impulso en el esfuerzo por lograr la inmunización. No obstante, a pesar de que se promovió la vacunación, África solo había vacunado al 3% de toda su población para esa fecha y solo seis países africanos habían vacunado al 30% de su población con al menos una dosis, una cifra contrastante en comparación con los países de mayores ingresos que ya habían vacunado a más del 60% de su población, a pesar de estar incluidos en el mismo acuerdo de distribución de vacunas (Kwasi, 2021).

Según el mapa interactivo desarrollado por The Conversation Africa y African Data Hub, solo se habían recibido y administrado 81,9 millones de dosis de vacunas Johnson & Johnson en África hasta el 30 de abril de 2022 (Kyobutungi, 2021). Este número es menos de la mitad de los 220 millones de dosis de vacunas de Johnson & Johnson que se propuso administrar para fines de 2021 en el continente. BBC News informó que el objetivo de vacunar al 40% de la población de todos los países africanos para fines de 2021 no se cumplió en gran medida. Hasta el 30 de diciembre de 2021, solo siete países africanos habían alcanzado la meta establecida del 40% de población vacunada y poco menos de la mitad de los países del continente habían alcanzado el 10% de la población vacunada completamente (Mwai, 2021). La Organización Mundial de la Salud (OMS) estableció un objetivo nuevo y ambicioso de alcanzar el 70% de la población africana vacunada completamente hacia junio de 2022, pero de acuerdo con la velocidad de despliegue de la vacuna en África, las predicciones son que África alcanzará el 70% de la población vacunada completamente hacia agosto de 2024 (Mwai, 2021).

Un factor que contribuye con la reciente mejora de la vacunación en África es el progreso realizado para la fabricación local de vacunas. Numerosos países africanos desarrollan acuerdos para producir vacunas extranjeras en instalaciones africanas con la

## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

para producir vacunas extranjeras en instalaciones africanas con la misión de aumentar la disponibilidad de dosis e impulsar los esfuerzos de vacunación en todo el continente. En un comunicado de prensa de los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades de la Unión Africana, se reconoció el progreso realizado para la fabricación de vacunas en el continente. Los preparativos para la producción local de vacunas COVID-19 se han desarrollado en varios países, entre ellos: Argelia, Egipto, Ghana, Marruecos, Nigeria, Rwanda, Senegal y Sudáfrica.

El gobierno marroquí firmó un memorando de entendimiento con la empresa Recipharm para operar una instalación de llenado y terminación en el país para vacunas y productos biofarmacéuticos (Recipharm, 2021). Egipto estableció acuerdos con Vascera y Sinovac de la China, para producir su vacuna CoronaVac, de la que 25 millones de dosis ya se habían producido en el país en diciembre de 2021. Ruanda y Senegal firmaron un memorando de entendimiento con Pfizer para producir su vacuna de ARNm BioNTech (África CDC, 2021).

En Sudáfrica, la OMS ha establecido un centro de transferencia de tecnología de ARNm con el propósito de promover todavía más la producción local de vacunas en el continente, al educar a los fabricantes africanos sobre el proceso de fabricación de vacunas con tecnología de ARNm. Asimismo, proporciona capacitación para los empleados de fabricación locales utilizando el equipo necesario, así como ayuda al fabricante local a adquirir las licencias para la producción (OMS, 2021).

Este esfuerzo aspira a la autosuficiencia africana en la producción de vacunas porque el continente en la actualidad importa el 99% de las vacunas que utiliza (Geddes y Nkengasong, 2021). El intercambio de esta tecnología y la capacidad de los países africanos para producir sus propias vacunas de ARNm pueden aumentar la capacidad de producir vacunas COVID-19 en el continente, así como vacunas para la prevención de otras enfermedades (como el ébola), que utilizan la misma tecnología (OMS, 2021). La compañía biofarmacéutica Biovac también ha firmado un memorando de entendimiento con Pfizer para producir su vacuna de ARNm BioNTech y Aspen Pharmacare estableció acuerdos con Johnson & Johnson para llevar a cabo los procesos de llenado y terminación de su vacuna COVID-19 y para adquirir licencias de propiedad intelectual para la producción (África CDC, 2021). Acuerdos como

el establecido entre Aspen Pharmacare en Sudáfrica y Johnson & Johnson para el llenado y la botella de dosis de vacunas acorta la cadena de distribución de vacunas en África porque la sustancia vacunal elaborada se recibe de Europa a granel para que sea embotellada, empaquetada y distribuida en África (Kwasi, 2021).

Argelia estableció acuerdos con Sinovac de la China y produce su vacuna CoronaVac y el país también ha anunciado esfuerzos de colaboración con la Federación de Rusia para producir la vacuna Sputnik V (África CDC, 2021). La empresa estatal argelina Soidal comenzó la producción de vacunas COVID-19 a fines de septiembre de 2021, de acuerdo con Sinovac. La instalación de producción generó veinte mil dosis en la primera semana, tiene una capacidad de producción estimada de 65 millones de dosis de vacunas al año y se discutió el montaje de una segunda instalación en la ciudad argelina de Constantina, con una capacidad de producción de 200 millones de dosis anuales (Mazzouzi, 2021).

La producción de la vacuna CoronaVac de Sinovac en Argelia está dirigida por un equipo entrenado por investigadores chinos de la compañía Sinovac y que recibió los permisos requeridos de la Organización Mundial de la Salud y Sinovac para producir la vacuna (Mazzouzi, 2021). En Nigeria, el gobierno federal firmó un memorando de entendimiento (MOU) con la compañía Biovaccine Nigeria Limited (BVNL) el 5 de noviembre de 2021 para promover la producción local de vacunas (Efem, 2021).

### 3. Derechos de propiedad intelectual y patentes

La demanda de las diferentes vacunas COVID-19 aumentó drásticamente a medida que avanza la pandemia por COVID-19 y, por lo tanto, se desarrolló un gran mercado económico a su alrededor. Según Loftus (2021), las ventas combinadas de las vacunas COVID-19 de Pfizer y Moderna han generado 35 mil millones de dólares para las dos compañías y se estima que, en 2022, esta cifra puede aumentar a 52 mil millones de dólares. Esto se debe en parte al hecho de que las vacunas creadas por cada empresa independiente están protegidas por el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual que se Relacionan con el Comercio (ADPIC) de la Organización Mundial del Comercio, que protege al titular de la patente del producto médico inventado durante 20 años, durante los que otros no pueden fabricar o vender su producto diseñado. La infracción de patentes da lugar a sanciones comerciales y fuertes penalizaciones. Debido a esto, se crea un monopolio que protege a la compañía con el objetivo de promover la investigación y formulación de nuevos productos médicos en este período (Sekalala y otros, 2021).

## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

En el caso de las vacunas COVID-19, estas empresas pagan regalías por las ventas de sus vacunas porque parte de la tecnología que se utiliza para su elaboración se genera a través de investigaciones que se realizan en otras organizaciones, incluidas instituciones académicas. La investigación genera la tecnología terapéutica, que después se patenta y licencia a compañías farmacéuticas más grandes que aplican la tecnología para la elaboración del producto terapéutico final (Gaviria y Kilic, 2021).

Por ejemplo, la tecnología de ARNm que se utiliza en la vacuna de Pfizer y Moderna se desarrolló a través de la investigación realizada por los doctores Drew Weissman y Katalin Karikó (vicepresidenta senior de BioNTech), ambos de la universidad de Pensilvania, que descubrieron el potencial terapéutico de las secuencias de ARNm manipuladas en 2005 (Penn Medicine News, 2020). Según las presentaciones de la Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos (SEC), la Universidad de Pensilvania patentó la tecnología de ARNm descubierta y licenció exclusivamente las patentes a la compañía ARNm RiboTherapeutics. Esta empresa después sublicenció las patentes a la empresa CellScript, que luego sublicenció sus patentes a BioNTech y Moderna para la aplicación de la tecnología de ARNm en el desarrollo de una vacuna COVID-19 (Gaviria y Kilic, 2021).

Esta compleja red de patentes y licencias ayuda a ilustrar cuántos titulares de patentes y empresas con licencia reciben regalías por la venta de vacunas COVID-19 que se desarrollaron por grandes compañías farmacéuticas que utilizan estas tecnologías patentadas. Por ejemplo, en los primeros nueve meses de ventas de vacunas en 2021, Moderna pagó 400 millones de dólares en regalías a los titulares de derechos de patente de la tecnología que la compañía utilizó para la elaboración de su vacuna (Loftus, 2021).

Con frecuencia se ha argumentado que las disposiciones del acuerdo sobre los ADPIC favorecen y protegen los intereses privados y comerciales, en lugar de la salud y la seguridad públicas mundiales, en particular cuando se enfrenta a una pandemia como la actual crisis mundial de COVID-19. En opinión de los autores de este capítulo, durante una pandemia por COVID-19, las vacunas deben clasificarse como un bien público y se debe priorizar el acceso universal a ellas.

La compra de vacunas por parte de países de ingresos bajos y medianos directamente de los fabricantes, aunque es posible y ocurre de forma activa en acuerdos como el establecido entre la Unión Africana y Johnson & Johnson para 400 millones de dosis de vacunas, absorbe una parte significativa de los presupuestos de salud de los países. Esto afecta todavía más el desarrollo de otras estructuras de sistemas de atención médica en países en desarrollo desfavorecidos (Sekalala y otros, 2021).

## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

Las Naciones Unidas han instado a las economías desarrolladas a contribuir con los esfuerzos mundiales de vacunación para la protección de la salud y la seguridad mundiales. La importancia de priorizar el disfrute del derecho humano a la salud en el ámbito mundial, por encima de las leyes de propiedad intelectual que protegen a los titulares de patentes de productos médicos, se destacó en la situación actual que enfrenta el mundo con la pandemia por COVID-19. Según la Declaración de la OMC relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública (2001), el régimen de propiedad intelectual (PI) debía aplicarse teniendo en cuenta el deber de proteger la salud pública.

Por esta razón, la India y Sudáfrica presentaron una propuesta conjunta a la OMC en octubre de 2020, con copatrocinadores de América Latina (Estado Plurinacional de Bolivia y República Bolivariana de Venezuela) para una exención temporal de los derechos de propiedad intelectual de los productos médicos y vacunas que se relacionan con COVID-19 en todo el mundo para garantizar su asequibilidad y accesibilidad (Vawda, 2021). De acuerdo con una comunicación publicada por la OMC el 17 de mayo de 2021, la exención del Acuerdo sobre los ADPIC propuesta por la India y Sudáfrica está copatrocinada actualmente por el Grupo Africano, el Estado Plurinacional de Bolivia, Egipto, Eswatini, Fiji, Indonesia, Kenia, el Grupo de Países Menos Adelantados, Maldivas, Mozambique, Mongolia, Namibia, el Pakistán, Vanuatu, la República Bolivariana de Venezuela y Zimbabwe (OMC, 2021b).

La Organización de las Naciones Unidas (2021) reconoce que la petición de una exención temporal del Acuerdo sobre los ADPIC para las vacunas COVID-19 ha sido apoyada por numerosos miembros del Consejo de Derechos Humanos, la OMS y un número creciente de países y organizaciones humanitarias. Esta exención propuesta en el Acuerdo sobre los ADPIC permite la fabricación de vacunas y componentes de vacunas para el tratamiento y la prevención de COVID-19 por parte de los productores de todo el mundo, lo que contribuiría significativamente a la producción y accesibilidad de las dosis y los componentes necesarios para elaborarlas. Se propone que la exención sea temporal (tres años a partir de la fecha de aprobación) y busca suspender las obligaciones de propiedad intelectual: “En relación con productos y tecnologías de salud, incluidos diagnósticos, terapéuticos, vacunas, dispositivos médicos, equipos de protección personal, sus materiales o componentes, y sus métodos y medios de fabricación para la prevención, el tratamiento o la contención de COVID-19” (Vawda, 2021, p. 1290).

## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

A pesar de que la propuesta de exención ha recibido un amplio apoyo de más de 100 países de ingresos bajos y medios, varias naciones de altos ingresos, incluida la Unión Europea, Suiza y el Reino Unido, se han opuesto a ella (Sariola, 2021). La Unión Europea publicó una contrapropuesta en la que afirmaba que las leyes de propiedad intelectual no eran el problema y que los países todavía podían utilizar las flexibilidades del Acuerdo sobre los ADPIC incluidas en el acuerdo, como las licencias obligatorias, para lograr el acceso (Vawda, 2021).

Aunque a través de *flexibilidades*, las naciones pueden explorar ciertas alternativas dentro del Acuerdo sobre los ADPIC de la OMC, el proceso para adquirir los permisos es engorroso. Por medio de estas flexibilidades, se puede otorgar una licencia obligatoria para autorizar la producción de un producto patentado por otros antes de los 20 años de protección cubiertos por las leyes de propiedad intelectual. Si la licencia se otorga a una nación, esta autoriza la producción local y el uso interno del producto, pero no para la exportación (OMC, 2021). Además, la aprobación de estas licencias obligatorias generalmente se basa en un análisis caso por caso de la solicitud de cada nación a las flexibilidades de los ADPIC que no es factible cuando se considera la urgencia requerida para la producción y administración de las vacunas que se desarrollaron que salvan vidas durante la pandemia por COVID-19 (Naciones Unidas, 2021).

Aunque las licencias obligatorias accesibles a través de las flexibilidades previstas en el Acuerdo sobre los ADPIC pueden solicitarse para garantizar el acceso local a las vacunas para el país solicitante, este mecanismo ignora la prioridad de garantizar un acceso equitativo en todo el mundo a las vacunas COVID-19 de mayor nivel. La limitante para la exportación del producto afecta los esfuerzos de vacunación, específicamente en países subdesarrollados donde no hay capacidad de producción de vacunas, porque los países cercanos de la región que tienen la infraestructura para producir vacunas y adquirir las licencias no pueden contribuir con el suministro de dosis de vacunas (Naciones Unidas, 2021). Esto retrasa el esfuerzo de cooperación global que se necesita con urgencia en la producción y distribución de dosis de vacunas para lograr un alto porcentaje de vacunación en todo el mundo y garantizar la inmunidad colectiva. El acceso equitativo a las vacunas ayuda a prevenir la muerte y las perturbaciones socioeconómicas inducidas por la pandemia por COVID-19.

## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

En la *Declaración sobre la vacunación universal asequible contra la enfermedad por coronavirus (COVID-19), la cooperación internacional y la propiedad intelectual* de las Naciones Unidas, la organización declaró que se necesitan medidas urgentes en cuanto a los derechos de propiedad intelectual de las vacunas COVID-19 para combatir la distribución y disponibilidad desiguales de dosis de vacunas en todo el mundo.

Para combatir la desigualdad en la distribución de vacunas y poner fin a las disputas de patentes, las personas investigadoras del Centro para el Desarrollo de Vacunas del Hospital de Niños de Texas colaboraron con investigadores del Baylor College of Medicine para desarrollar una nueva vacuna no patentada, Corbevax (Haridy, 2022). A diferencia de las vacunas de tecnología de ARNm de Moderna y Pfizer, que introducen una secuencia de ARNm en el cuerpo que codifica la producción endógena de la proteína de pico de coronavirus para producir una respuesta inmune, la vacuna Corbevax utiliza métodos tradicionales de vacuna con base en proteínas para introducir una proteína de pico de coronavirus cultivada en laboratorio en el cuerpo y desencadenar la respuesta inmune deseada (Haridy, 2022).

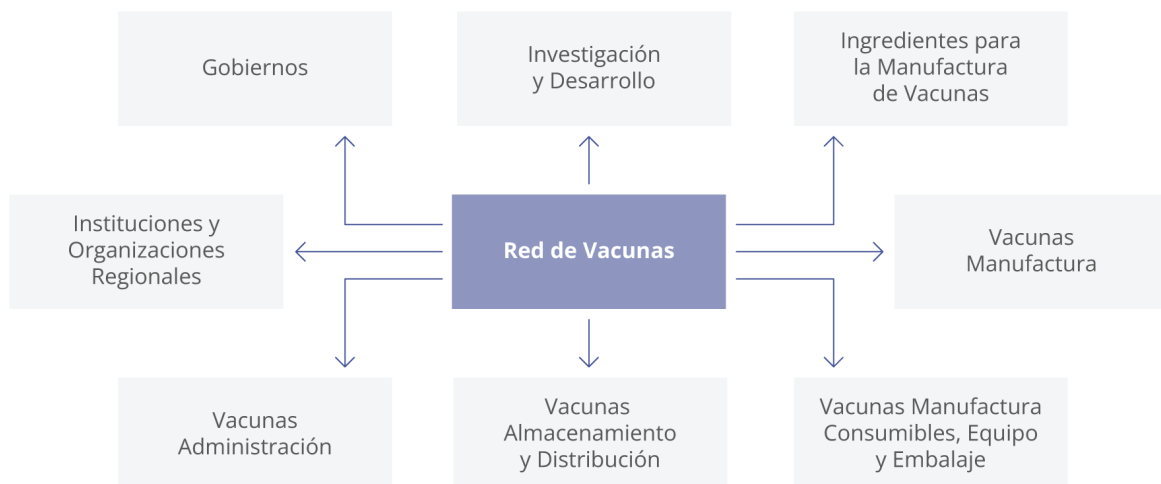
La proteína espiga introducida se obtiene de células de levadura que se modifican genéticamente para expresar la proteína particular, se cultivan en biorreactores y se cosechan para extraer un producto proteico purificado. Esta proteína purificada se incluye en la vacuna Corbevax para desencadenar una respuesta inmune en el cuerpo de la persona vacunada. Según argumenta la Dra. María Elena Bottazzi, el uso de una vacuna basada en proteínas se ha aplicado para prevenir otras enfermedades previamente descubiertas, lo que demuestra que es seguro y se puede ampliar a un costo menor en comparación con otras tecnologías (Texas Children Hospital, 2021). Después de dos ensayos de fase III que involucraron a más de tres mil sujetos, se “determinó que la vacuna Corbevax era segura, inmunogénica y bien tolerada por los individuos inoculados” (Texas Children Hospital, 2021).

El Corbevax ha sido aprobado con autorización de uso de emergencia (Estados Unidos) por el Controlador General de Medicamentos de la India (DGCI) para la fabricación y aplicación local y está en proceso de aprobarse en otros países de bajos ingresos que han enfrentado escasez de dosis de vacunas y falta de disponibilidad (Haridy, 2022).

## D. Componentes de la red de la cadena de suministro de vacunas

La región de América Latina y el Caribe tiene el potencial de formar una red de vacunas debido a los componentes existentes de la cadena de suministro de vacunas (véase el diagrama VIII.D.1), a pesar de las limitaciones significativas. Esta red puede fortalecerse con la participación de organizaciones regionales, como la CELAC y la CEPAL. El rol de los gobiernos dentro del cambiante panorama político de la región puede promover la colaboración, ya que los gobiernos neoliberales dejan paso a gobiernos más progresistas en algunos de los países que se presentan como líderes dentro de la región. Estos países son la Argentina, el Brasil y México. El presidente de la Argentina, Alberto Fernández, fue elegido presidente *pro tempore* de la CELAC en enero de 2022, después de la Presidencia de México durante 2020 y 2021. Si la CELAC y la CEPAL colaboran y el Plan de Autosuficiencia en Materia de Salud en América Latina y el Caribe de la CEPAL se implementa plenamente, es posible una red de vacunas.

**Diagrama VIII.D.1**  
Componentes de la red de vacunas



Fuente: Elaboración propia.



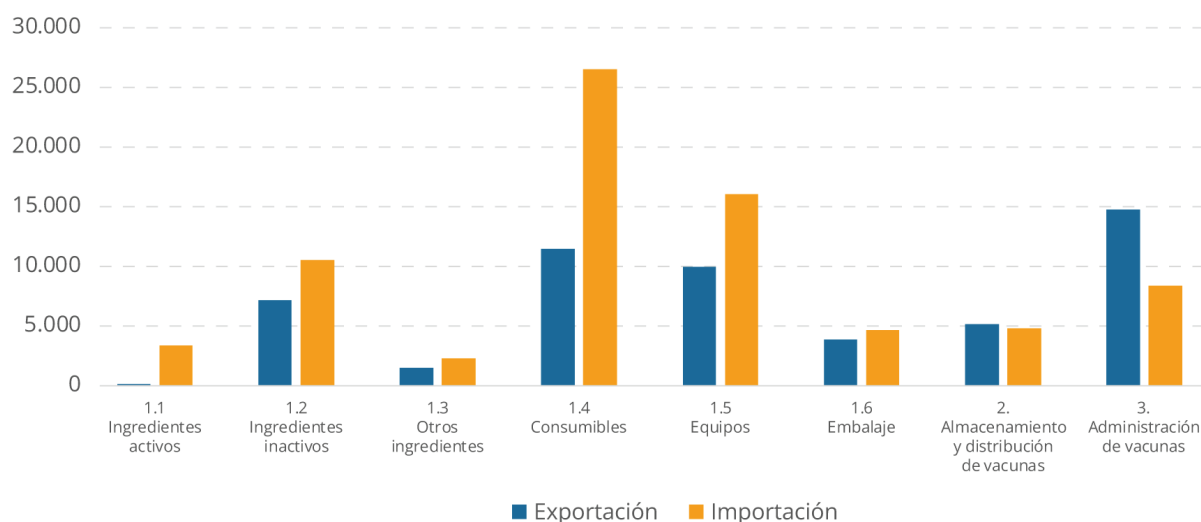
## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

Esto es a pesar del déficit comercial de los seis países al considerar las exportaciones e importaciones totales de los 68 productos en la cadena de suministro de vacunas. Los déficits comerciales existen en todas las subcategorías, excepto 2: almacenamiento y distribución de vacunas y administración de vacunas (véase el gráfico VIII.D.1).

### Gráfico VIII.D.1

#### Seis países seleccionados: Exportaciones e importaciones de productos de la cadena de suministro de vacunas contra COVID-19, 2019-2021

(En millones de dólares)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de UN Comtrade, USA Trade Online y la Oficina del Censo de los Estados Unidos.

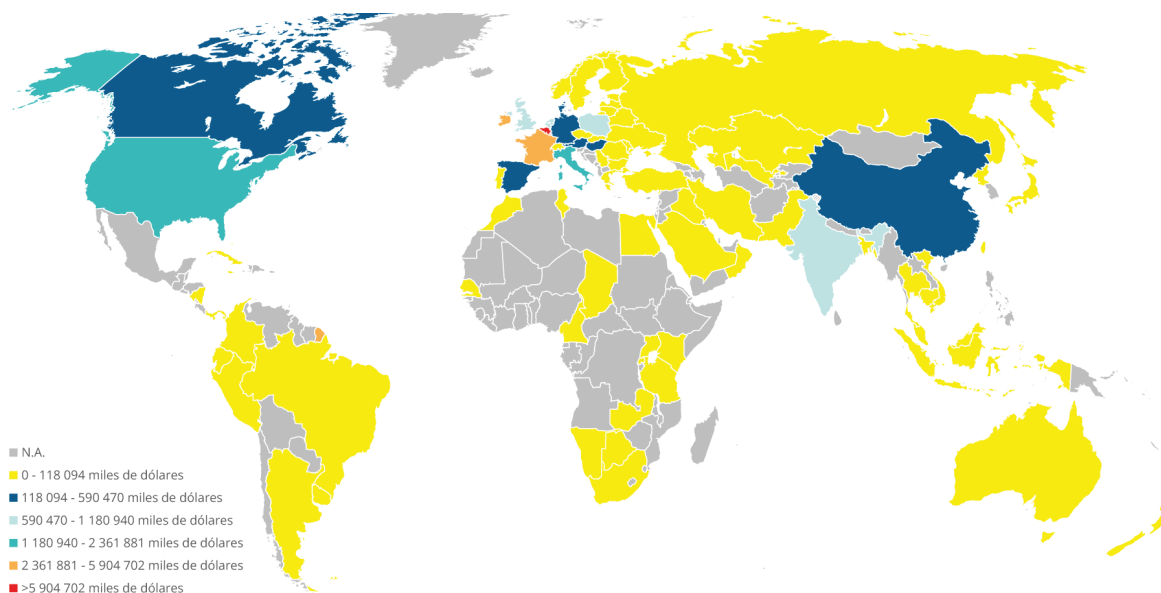
Específicamente, en cuanto a las vacunas, la región de América Latina y el Caribe no exporta una cantidad significativa de estas. El gráfico VIII.D.2 presenta un mapa de los países exportadores de vacunas en 2020 con el código del sistema armonizado de aranceles arancelarios (SA) 300220. Los países europeos son actores dominantes. Según la base de datos Trade Map, los diez primeros exportadores son en orden decreciente, Bélgica, Irlanda, Francia, los Estados Unidos, Italia, el Reino Unido, la India, Polonia, los Países Bajos y Alemania. Los países de América Latina y el Caribe incluidos como exportadores en 2020 son también en orden decreciente, el Brasil, Panamá, Nicaragua, Cuba, la Argentina, el Ecuador, Barbados, el Uruguay, Belice, el Perú y Jamaica. Puerto Rico también estaría en la lista, aunque no está incluido en los datos o mapas del Trade Map.

## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

### Gráfico VIII.D.2

#### Mundo: países exportadores de vacunas (SA 300220), 2020

(En miles de dólares)



**Fuente:** Reproducido de Trade Map [www.trademap.org](http://www.trademap.org). Fuentes originales de cálculos del CCI con base en las estadísticas de Comtrade y del CCI de las Naciones Unidas.

Es importante tener en cuenta la siguiente advertencia: el código armonizado del SA de seis dígitos para las vacunas (300220) incluye todos los tipos de vacunas, no solo las de COVID-19. La base de datos Comtrade de las Naciones Unidas y las bases de datos USA Trade Online solo incluyen datos de seis dígitos del SA y el análisis está destinado al nivel de diez dígitos del código nacional del SA, con el fin de obtener más detalles en términos de tipos de vacunas. Esta limitación ha sido señalada por la CEPAL (2021b):

Cabe señalar que las cifras presentadas para el comercio mundial de productos médicos son una aproximación, ya que este comercio no puede cuantificarse con precisión a partir de las estadísticas internacionales actualmente disponibles. Esto se debe principalmente a que el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA), desarrollado por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y utilizado por todos los países del mundo, solo proporciona códigos estandarizados a un nivel bastante agregado (seis dígitos). Esto significa que los

## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

artículos para uso médico y no médico se pueden agrupar bajo el mismo código. Si bien todos los países calculan estadísticas nacionales más desglosadas, tanto el nivel de desglose como los criterios utilizados para ello difieren de un país a otro (OMC, 2021b). Además, en el caso de los medicamentos, la lógica utilizada para agruparlos dentro del SA difiere marcadamente de la subyacente a la clasificación de Anatomical Therapeutic Chemical (ATC) utilizada por la Organización Mundial de la Salud. (p. 100).

Del grupo seleccionado de países, los principales exportadores de vacunas son el Brasil (13,013 mil millones de dólares), Puerto Rico (1,574 mil millones de dólares) y la Argentina (965 millones de dólares). Costa Rica y República Dominicana también son exportadores, aunque en comparación con los demás, sus valores comerciales son muy pequeños (169 millones de dólares, para la República Dominicana). Los datos de Costa Rica no estaban disponibles para los años 2020 y 2021 en el momento de redactar este informe. Los datos para Puerto Rico se obtuvieron de las bases de datos US Trade Online y Economic Indicators de la Oficina del Censo de los Estados Unidos. Los datos correspondientes a los demás países se obtuvieron de Comtrade de las Naciones Unidas. Sin embargo, este resultado apunta hacia la infraestructura de red existente.

Las exportaciones de América Latina y el Caribe en ciertas categorías de la cadena de suministro son importantes y pueden contribuir con apoyar una red de vacunas. Como se ilustra en el *gráfico VIII.D.3*, los países destinatarios, son principalmente los Estados Unidos en las tres categorías. A excepción de la República de Corea y los Países Bajos, los principales destinos de las exportaciones de vacunas-manufactura de América Latina y el Caribe se encuentran en las Américas, incluidos, entre otros, los Estados Unidos, la Argentina y el Brasil. La principal subcategoría de exportación dentro de la fabricación de vacunas son los consumibles, seguida del equipo, mientras que las exportaciones de ingredientes activos (que identifican la vacuna) son las más pequeñas.

VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

**Gráfico VIII.D.3**

Seis países seleccionados: Exportaciones por categoría de cadena de suministro, 2019-2021

(En millones de dólares)

Categoría	Sub-categoría	Exportaciones Valor Total	Exportaciones Cinco principales países destinatarios	Exportaciones Valor Total
Vacunas-Manufactura	Ingredientes activos	\$28	Estados Unidos	\$22.429
	Ingredientes inactivos	\$7.104	Corea, Rep.	\$812
	Otros ingredientes	\$1.452	Argentina	\$785
	Consumibles	\$11.395	Brasil	\$470
	Equipo	\$9.909	Países Bajos	\$461
	Embalaje	\$3.804		
Vacunas-Almacenamiento y Distribución		\$5.103	Estados Unidos	\$4.554
			Canadá	\$114
			Nicaragua	\$51
			México	\$37
			Paraguay	\$28
Vacunas-Administración		\$14.734	Estados Unidos	\$12.937
			Alemania	\$268
			Francia	\$166
			China	\$161
			Canadá	\$154

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de UN Comtrade, USA Trade Online y la Oficina del Censo de los Estados Unidos.

## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

Las importaciones están dominadas por los Estados Unidos para las tres categorías principales (véase el gráfico VIII.D.4)<sup>13</sup>. Las importaciones de América Latina y el Caribe en ciertas categorías de la cadena de suministro son importantes y pueden contribuir con apoyar una red de vacunas. Como se ilustra en el gráfico VIII.D.4, la principal subcategoría de importación dentro de la fabricación de vacunas son los consumibles, seguida del equipo, mientras que las importaciones de otros ingredientes son las más pequeñas.

<sup>13</sup> Lo mismo que para las exportaciones, estos totales reflejan cifras agregadas de 68 productos. Por lo tanto, los principales proveedores variarán según el producto y la subcategoría.

VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

**Gráfico VIII.D.4**

**Seis países seleccionados: Importaciones por categoría de cadena de suministro, 2019-2021**

(En millones de dólares)

Categoría	Sub-categoría	Importaciones Valor Total	Importaciones Cinco principales países de origen	Importaciones Valor Total
Vacunas-Manufactura	Ingredientes activos	\$3.311	Estados Unidos	\$27.485
	Ingredientes inactivos	\$10.472	China	\$8.428
	Otros ingredientes	\$2.220	Alemania	\$4.518
	Consumibles	\$26.468	Canadá	\$3.071
	Equipo	\$16.018	Italia	\$2.454
	Embalaje	\$4.587		
Vacunas-Almacenamiento y Distribución			Estados Unidos	\$3.600
			China	\$386
		\$4.766	Alemania	\$143
			Italia	\$84
			Asia, otros	\$56
Vacunas-Administración			Estados Unidos	\$2.900
			China	\$1.905
		\$8.356	Malasia	\$823
			Alemania	\$424
			Tailandia	\$263

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de UN Comtrade, USA Trade Online y la Oficina del Censo de los Estados Unidos.

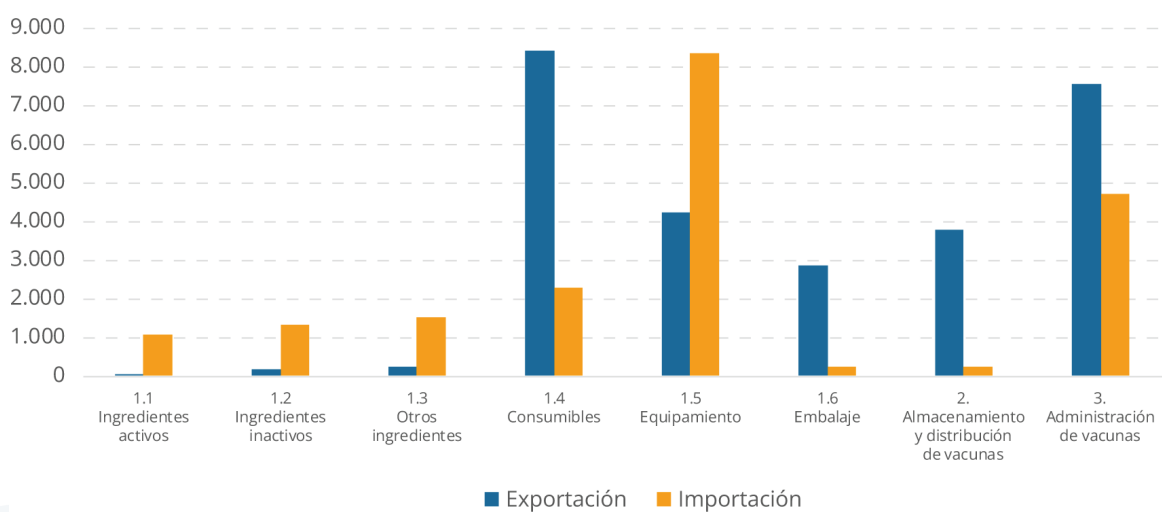
## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

La mayor dependencia de la fabricación de vacunas es de las Américas, particularmente de los Estados Unidos y Canadá. La dependencia de la China ocupa el segundo lugar de los totales, cuando se consideran los números por región. En tercer y quinto lugar están países europeos, Alemania e Italia. Una excepción es la categoría de administración de vacunas, donde las importaciones de Asia, a saber, de la China, Malasia y Tailandia, sobrepasan (3 mil millones de dólares) a las de los Estados Unidos (2,9 mil millones de dólares).

Estos hallazgos sugieren que la región de América Latina y el Caribe está integrada en las cadenas de suministro de vacunas de los Estados Unidos, Europa y el Asia para diferentes componentes y funciones. Esa integración es significativa y, en algunos casos, más fuerte que la integración en el ámbito intrarregional.

El gráfico VIII.D.5 ilustra el comercio con los Estados Unidos, la China y Alemania. Las exportaciones de seis países son mayores en la subcategoría de consumibles y en la administración de vacunas. Las importaciones son mayores en ingredientes (activos, inactivos, y otros), y en equipos.

**Gráfico VIII.D.5**  
Seis países seleccionados: Comercio con Alemania, la China y los Estados Unidos, 2019-2020  
(En millones de dólares)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de UN Comtrade, USA Trade Online y la Oficina del Censo de los Estados Unidos.

VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

En el cuadro VIII.D.1 se presenta el valor comercial de los seis países con la China, Alemania y los Estados Unidos. En exportaciones, México y Puerto Rico son los más fuertes, seguidos consistentemente por el Brasil en tercer lugar y capturando más del 90% de las exportaciones totales para los seis países. El Brasil, México y la Argentina dominan las importaciones de la China y Alemania, mientras que México, Puerto Rico y el Brasil dominan las importaciones de los Estados Unidos. Este es un hallazgo importante, ya que destaca el rol potencial de Puerto Rico dentro de una red de proveedores potenciales. Esto se debe a que Puerto Rico no es uno de los 33 países incluidos en las estadísticas de la CEPAL, no siempre se reconoce su relevancia en la zona y su condición de territorio de los Estados Unidos también obstaculiza la integración en la CELAC.

#### Cuadro VIII.D.1

##### Seis países seleccionados: Valor comercial con Alemania, la China y los Estados Unidos, 2019-2020

(En miles de dólares y porcentajes)

Exportaciones de seis países a la China		
País	Exportaciones	Exportaciones como porcentaje del total
México	914 018	71,54
Puerto Rico	187 548	14,68
Brasil	109 651	8,58
Costa Rica	48 741	3,81
Argentina	13 867	1,09
Rep. Dominicana	3852	0,3
<b>Total</b>	<b>1 277 676</b>	<b>100</b>

Importaciones de seis países procedentes de la China		
País	Importaciones	Importaciones como porcentaje del total
Brasil	1 290 803	44,71
México	1 119 397	38,77
Argentina	265 896	9,21
Puerto Rico	100 377	3,48
Rep. Dominicana	69 854	2,42
Costa Rica	40 839	1,41
<b>Total</b>	<b>2 887 166</b>	<b>100</b>

Exportaciones de seis países a Alemania		
País	Exportaciones	Exportaciones como porcentaje del total
México	547 222	53,66
Puerto Rico	197 219	19,34
Brasil	185 852	18,22
Argentina	73 733	7,23
Costa Rica	13 287	1,3
Rep. Dominicana	2502	0,25
<b>Total</b>	<b>1 019 815</b>	<b>100</b>

Importaciones de seis países procedentes de Alemania		
País	Importaciones	Importaciones como porcentaje del total
Brasil	2 279 685	52,47
México	1 401 241	32,25
Argentina	381 274	8,78
Puerto Rico	183 920	4,23
Rep. Dominicana	59 014	1,36
Costa Rica	39 431	0,91
<b>Total</b>	<b>4 344 565</b>	<b>100</b>



## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

Exportaciones de seis países a los Estados Unidos			Importaciones de seis países procedentes de los Estados Unidos		
País	Exportaciones	Exportaciones como porcentaje del total	País	Importaciones	Importaciones como porcentaje del total
México	20 510 013	81,96	México	7 184 111	57,01
Puerto Rico	3 782 933	15,12	Puerto Rico	3 627 659	28,79
Brasil	367 939	1,47	Brasil	1 229 297	9,75
Costa Rica	280 910	1,12	Argentina	231 963	1,84
Rep. Dominicana	55 204	0,22	Costa Rica	191 930	1,52
Argentina	26 584	0,11	Rep. Dominicana	137 496	1,09
<b>Total</b>	<b>25 023 584</b>	<b>100</b>	<b>Total</b>	<b>12 602 456</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de UN Comtrade, USA Trade Online y la Oficina del Censo de los Estados Unidos.

En el cuadro VIII.D.2 se presentan datos sobre el comercio intrarregional de exportaciones de la cadena de suministro de vacunas. Los países con mayor valor en el comercio son los más grandes, la Argentina, el Brasil y México. En algunos casos, los países reflejan valores más altos en el comercio según los acuerdos comerciales en los que participan. Por ejemplo, este es el caso de la Argentina y el Brasil como miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), aunque Brasil exporta más a la Argentina que lo que la Argentina exporta al Brasil. Asimismo, Costa Rica y República Dominicana son miembros del Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica (CAFTA-DR), aunque Costa Rica exporta más a la República Dominicana que lo que la República Dominicana exporta a Costa Rica. El comercio de Puerto Rico es mayor con México y la República Dominicana, en lugar que con los países sudamericanos.

### Cuadro VIII.D.2

#### Seis países seleccionados: Comercio intrarregional de exportaciones en la cadena de suministro de vacunas, 2019-2021

(En miles de dólares)

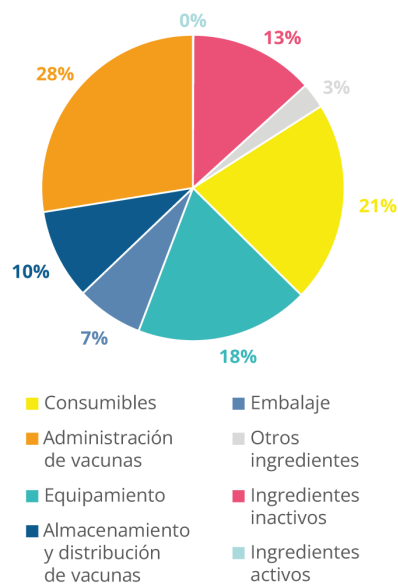
País	País de destino					
	Argentina	Brasil	Costa Rica	Rep. Dominicana	México	Puerto Rico
Argentina		199.586	2.574	1.054	20.683	789
Brasil	763.878		25.171	24.715	151.029	36.536
Costa Rica	553	4.244		44.374	26.239	8.192
Rep. Dominicana	66	47	810		748	58.369
México	59.998	334.922	78.946	54.416		105.147
Puerto Rico	2.522	22.901	2.739	31.751	52.176	

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de UN Comtrade, USA Trade Online y la Oficina del Censo de los Estados Unidos.

VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

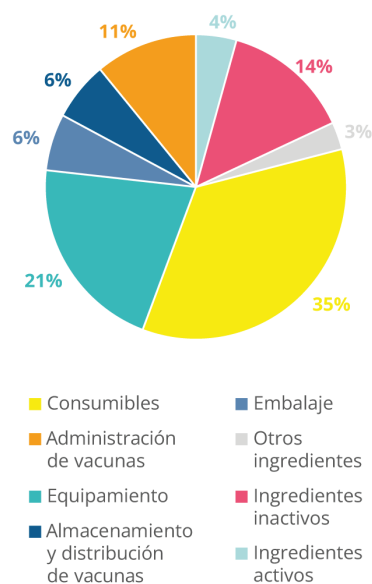
Los países seleccionados tienen un sólido desempeño exportador en productos asociados con las categorías de la cadena de suministro de administración de vacunas, consumibles, equipo y almacenamiento y distribución, todas áreas que no se relacionan con la producción de la vacuna (véanse el gráfico VIII.D.6 y el gráfico VIII.D.7). La región es más fuerte en componentes que se relacionan con la administración de vacunas y consumibles, seguida de la subcategoría de ingredientes inactivos. En cuanto a la producción de vacunas, los seis países seleccionados producen y exportan ingredientes inactivos, pero reflejan un desempeño débil en la categoría de ingredientes activos, donde se encuentra la producción de vacunas. Los resultados del gráfico VIII.D.6 y el gráfico VIII.D.7 presentan áreas donde la región de seis países es fuerte en exportaciones y también registra importaciones significativas, como consumibles, equipos, administración de vacunas e ingredientes inactivos.

**Gráfico VIII.D.6**  
Seis países seleccionados: Exportaciones por categoría de cadena de suministro, 2019-2021  
(En porcentajes de las exportaciones totales)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de UN Comtrade, USA Trade on-line y del Censo de los Estados Unidos.

**Gráfico VIII.D.7**  
Seis países seleccionados: Importaciones por categoría de cadena de suministro, 2019-2021  
(En porcentajes de las importaciones totales)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de UN Comtrade, USA Trade Online y United States Census.

VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

Con el fin de capturar algunas de las relaciones articuladas por las empresas en las cadenas de suministro, el capítulo se centra en los resultados que proporcionó el análisis de datos del conocimiento de embarque. La base de datos devolvió registros sobre los desarrolladores y fabricantes de vacunas cuando se realizaron búsquedas por nombres de compañías.

El diagrama VIII.D.2 ilustra la cadena de suministro para seis códigos SA y seis lugares diferentes de recepción para los desarrolladores de vacunas. Las exportaciones se envían por empresas desarrolladoras/proveedoras, incluidas AstraZeneca, SIIT S. R. L. y Thermax Limited. Los puertos de origen incluyen principalmente puertos europeos (Suecia, Francia, Italia, el Reino Unido), la India y, lo que es más importante, México. Los nombres de los compradores incluyen, tanto los nombres de las compañías como de las empresas de logística, incluidas AstraZeneca, Pfizer y Abbvie. Los puertos de destino final incluyen México, la República Bolivariana de Venezuela y Puerto Rico. Estos datos permiten el mapeo de las relaciones entre las empresas que tienen lugar a lo largo de las cadenas de suministro.

**Diagrama VIII.D.2**

**Productos seleccionados: Cadena de suministro para exportaciones a partir de datos del conocimiento de embarque, según desarrolladores de vacunas**

	SA 30043200 Productos farmacéuticos	SA 30043200 Productos farmacéuticos	SA 3003 Medicamentos para el consumo humano	SA 30043200 Productos farmacéuticos	SA 30043200 Productos farmacéuticos	SA 3912 Celulosa microcristalina
<b>Lugar de origen</b> →	Södertälje, Suecia	Dunkerque, Francia	Ciudad México, México	Trezzano Sul Naviglio, Italia	Macclesfield, Reino Unido	Chinchwad Pune, India
<b>Proveedor</b> →	AstraZeneca AB	AstraZeneca Dunkerque Production	AstraZeneca SA de CV	SIIT SRL	Astra Zeneca UK LTD	Thermax Limited
<b>Puerto extranjero de embarque</b> →	Bremerhaven, Alemania	Amberes, Bélgica	Veracruz, México	Génova, Italia	Caucedo, República Dominicana	Manzanillo, Panamá
<b>Puerto de desembarco</b> →	Charleston, Carolina del Sur	Charleston, Carolina del Sur	Houston, Texas	Charlotte Amalie, Islas Vírgenes	San Juan, Puerto Rico	San Juan, Puerto Rico
<b>Comprador</b> →	AstraZeneca SA de CV	AstraZeneca SA de CV	AstraZeneca SA de CV	Pfizer SA de CV	Abbvie LTD	Pfizer
<b>Destino final</b> →	Tlalpán, México	Naucalpan de Juárez, México	Caracas, Distrito Capital, Venezuela	Toluca, México	Barceloneta, Puerto Rico	Ceiba/Vega Baja, Puerto Rico

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos Import Key.

## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

El primer producto es el código SA 30043200, productos farmacéuticos, para los que el diagrama presenta cuatro casos. El producto lo suministra AstraZeneca y SIIT S. R. L. y los compradores son AstraZeneca, Pfizer, y Abbvie Ltd., respectivamente. Los destinos finales incluyen México y Puerto Rico.

El segundo producto es el código SA 3003, medicamentos para el consumo humano. El proveedor también es AstraZeneca; el comprador es AstraZeneca y el destino final es Caracas, República Bolivariana de Venezuela.

El tercer producto es el código HS 3912, celulosa microcristalina. Este código entra en la categoría de fabricación de vacunas, subcategoría de ingredientes inactivos. Este producto lo suministra Thermax Limited; el comprador es Pfizer y el destino final es Puerto Rico.

El diagrama VIII.D.3 ilustra las cadenas de suministro para los fabricantes de vacunas por nombres de empresas. Se presentan cinco códigos SA y tres lugares diferentes de destino final. Los productos los envían compañías proveedoras en Europa y América del Norte y del Sur. Los nombres de los compradores incluyen, tanto los nombres de la empresa exportadora como las compañías de corretaje de aduanas y logística.

VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

**Diagrama VIII.D.3**

Productos seleccionados: Cadena de suministro para importaciones a partir de datos del conocimiento de embarque, según fabricantes de vacunas

	SA 901832 Aguja de pluma de insulina fina medoject	SA 330720 Desodorantes personales y antitranspirantes	SA 701090 Viales transparentes vacíos	SA 8459 Molino de proceso	SA 621010 Prendas Tyvek
<b>Lugar de origen</b> →	San Petersburgo, Rusia	Bogotá, Colombia	Nuevo León, México	Ontario, Canadá	Ciudad México, México
<b>Proveedor</b> →	Kuehne Nagel LLC	Eurofarma, Colombia	OMPI N.A.S. DE R.L. de C.V.	Quadro Engineering Corp.	Productos Especializados de México
<b>Puerto extranjero de embarque</b> →	Bremerhaven, Alemania	Cartagena, Colombia	Altamira, México	Halifax, NS, Canadá	Veracruz, México
<b>Puerto de desembarco</b> →	Nueva York/ Newark, Nueva Jersey	Houston, Texas	Houston, Texas	Coral Bay, Islas Vírgenes	Houston, Texas
<b>Comprador</b> →	Empresa Socialista para la Producción de Medicamentos Biológicos ESPROMED	Bayer, México	Fundación Butantan	Fundación Butantan	Fundación Butantan
<b>Destino final</b> →	Caracas, Distrito Capital, Venezuela	Ciudad México, México	San Pablo, Brasil	San Pablo, Brasil	San Pablo, Brasil

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de Import Key.

Los productos incluyen los códigos SA 901832 (aguja de pluma de insulina fina medoject), 330720 (desodorantes personales y anti-transpirantes), 701090 (viales transparentes vacíos), 8459 (molino de proceso) y 621010 (prendas Tyvek). Los compradores son Espromed (acrónimo de Empresa Socialista para la Producción de Medicamentos Biológicos) de la República Bolivariana de Venezuela, Bayer de México, y Fundação Butantan del Brasil. Los proveedores incluyen empresas alemanas, colombianas, canadienses, y mexicanas. Los países de destino final incluyen el Brasil, México y la República Bolivariana de Venezuela.

Estos datos permiten el mapeo de las relaciones entre las empresas que tienen lugar a lo largo de las cadenas de suministro. Además, contribuyen al método al proporcionar información sobre el mapeo de las relaciones existentes que pueden nutrir la red de la cadena de suministro. La cartografía proporciona datos que pueden utilizar instituciones regionales como la CEPAL y la CELAC para contribuir con los esfuerzos en curso de construcción de una base de datos.

## D. Conclusiones

---

El objetivo de esta investigación fue aplicar el método que desarrolló Aponte-García para analizar las cadenas de suministro a través del comercio internacional en el caso de las vacunas COVID-19 y sus componentes entre seis países latinoamericanos. Posteriormente, consideró si los componentes básicos necesarios para formar una red regional de proveedores están presentes; como se entiende que esta red puede ayudar a abordar y resolver tres problemas que caracterizan el contexto pandémico.

El estudio se contextualizó en una problematización de tres temas que caracterizan la pandemia por COVID-19: acceso desigual a la vacuna; el acaparamiento de vacunas por un pequeño grupo de países y la distribución de vacunas. Como consecuencia, aunque hay países que ya han logrado un alto porcentaje de vacunación en sus poblaciones, otros no alcanzarán niveles adecuados hasta 2023 o más tarde. Los países con desarrolladores de vacunas son miembros de lo que algunos autores han denominado *El club de vacunas* y esta membresía se define principalmente por las capacidades de investigación y desarrollo que permiten a los países desarrollar sus propias vacunas y la presencia de empresas farmacéuticas, ya sean privadas o públicas. El único desarrollador de su propia vacuna en toda la región de América Latina y el Caribe es Cuba. Este complejo panorama plantea una serie de desafíos para la región y para el mundo.

En el capítulo se examinaron alternativas a estos desafíos, como COVAX, la liberalización de patentes y las respuestas regionales en América Latina y el Caribe y África. COVAX ha sido criticado porque el proceso es lento debido al acaparamiento y no es suficiente. La propiedad intelectual y las patentes sobre las vacunas se debaten en el ámbito internacional, ya que afectan el acceso desigual a estas. Si se liberaran patentes, el problema del acceso y la distribución desiguales puede mejorarse o resolverse. Las bajas tasas de vacunación en países y continentes incuban nuevas variantes y esto afecta a la población mundial. Esto se experimentó claramente con las variantes delta y ómicron, que surgieron en áreas de bajos porcentajes de vacunación y se extendieron por todo el mundo.

## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

Las respuestas de América Latina y el Caribe a esta situación se concretaron el año pasado, cuando la CELAC aprobó el Plan de Autosuficiencia en Materia de Salud en América Latina y el Caribe. La CELAC designó a la CEPAL para implementar este plan. Debido a que estos elementos convergen, por un lado, la convocatoria de capítulos emitida por la CEPAL-KAS y, por otro, el hecho de que la CELAC respaldara y designara a la CEPAL para implementar este plan, se espera que esta investigación pueda contribuir con estos esfuerzos.

En este punto surge la pregunta sobre cuál es la implicación de este estudio para el Plan de Autosuficiencia Sanitaria de la CEPAL. La respuesta es que esta investigación proporciona un método que puede generar datos para nutrir el inventario de capacidades productivas, empresariales y de comercio internacional, enfocadas en las cadenas de suministro y esto puede contribuir con identificar capacidades de red para vacunas COVID-19 en el contexto de la desigualdad en el acceso a las vacunas y el acuerdo CELAC-CEPAL.

Aunque se ha estudiado la resiliencia en las cadenas de suministro, prácticamente no hay ningún estudio basado en bases de datos cuantitativas; estas son brechas de investigación. No existe un método general de análisis que vincule las cadenas de suministro con las empresas y el comercio internacional, porque la información sobre las compañías es confidencial y, por lo tanto, no se publica. En consecuencia, es muy difícil para las/los investigadoras/es mapear cadenas que incluyan datos sobre las empresas.

Lo que esta investigación propuso fue un método alternativo para generar una base de datos integrada de comercio internacional con información del conocimiento de embarque donde los datos están organizados por código arancelario armonizado. Esto es muy importante para América Latina y el Caribe, porque la región no cuenta con instituciones que estudien el comercio de la cadena de suministro. En el diseño del método, se incorporaron pasos adicionales que permitieron integrar datos de Puerto Rico en el análisis y los resultados demostraron el papel potencialmente relevante de la isla dentro de una red de suministro.

Hay países que tienen acuerdos para desarrollar la vacuna en sus propios países y en otras regiones. Cuba fabrica la vacuna en Irán, la República Bolivariana de Venezuela y Viet Nam; la China desarrolla la vacuna en el Brasil; Rusia fabrica la vacuna en la Argentina, el Brasil, México, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela; la China y Rusia apoyan el desarrollo de vacunas en América Latina y el Caribe más que en los Estados Unidos.

## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

La región de América Latina y el Caribe refleja un déficit comercial en todos los componentes. El rendimiento más débil se encuentra en la categoría de ingredientes activos, donde se incluyen las vacunas, mientras que los más fuertes se encuentran en las categorías de administración de vacunas, consumibles y equipos. Los datos sobre la zona respaldan la afirmación de que América Latina y el Caribe tiene componentes existentes para generar una red de proveedores vinculados con la iniciativa CEPAL-CELAC.

La región exhibe importantes flujos de importación y exportación con los Estados Unidos, la China y Alemania, lo que significa que las cadenas de suministro están vinculadas con las de estos países. En el comercio intrarregional, se destaca que los países más grandes, la Argentina, el Brasil y México, registran los valores más altos y que también exhiben el intercambio más significativo, resultado que, a la vez, está vinculado con acuerdos regionales. La Argentina y el Brasil pertenecen al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y México al Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Posteriormente, la investigación se centró en los datos del conocimiento de embarque y analizó cuáles compañías ofrecen productos dentro de la región.

Por lo tanto, la investigación identificó quiénes son algunos de los actores en esa red potencial. Dentro de lo que constituye la red potencial, este estudio proporcionó datos sobre seis de los ocho componentes: ingredientes para la fabricación de vacunas; fabricación de vacunas; consumibles, equipos y embalajes de fabricación de vacunas; almacenamiento y distribución de vacunas; administración de vacunas e instituciones y organizaciones regionales. Por consiguiente, es necesario investigar más sobre los componentes de las políticas de los gobiernos y la de la investigación y el desarrollo, el componente más débil de la región. Las investigaciones futuras también tendrían que incluir más países de América Latina y el Caribe en el análisis, así como bases de datos adicionales.

América Latina y el Caribe puede desempeñar un rol importante como red de vacunación dentro del plan CEPAL-CELAC. Los análisis que incorporan el método que se utiliza en esta investigación pueden evidenciar las categorías de la cadena de suministro de vacunas e identificar cuáles son los mercados más importantes; las empresas que son actores significativos, entre otros. Se espera que el estudio pueda aportar para seguir generando este tipo de análisis, con el fin de ayudar a cerrar tanto las brechas en la investigación como en el acceso a la vacuna, ya que, al fin y al cabo, encontrar soluciones es una responsabilidad compartida que debe beneficiar a toda la humanidad.



## Bibliografía

- // **Adhanom, T. (2021)**, *Observaciones finales de la directora general de la OMS en la Conferencia sobre salud pública en África, 16 de diciembre de 2021*, Organización Mundial de la Salud, [en línea] <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-closing-remarks-at-conference-on-public-health-in-africa--16-december-2021>.
- // **Africa CDC. (2021, December 6-7)**. *Communique on Progress Made on Vaccine Manufacturing in Africa*. [Comunicado de Prensa]. Kigali, Rwanda. [en línea] <https://africacdc.org/news-item/communique-on-progress-made-on-vaccine-manufacturing-in-africa-kigali-rwanda-06-07-december-2021/>
- // **Ahmad, N. y otros (2017)**, *Indicadores sobre cadenas globales de valor*, OECD iLibrary, [en línea] [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/indicators-on-global-value-chains\\_8502992f-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/indicators-on-global-value-chains_8502992f-en).
- // **Aponte-García, M. (2018)**, *Integración, Geopolítica, recursos Naturales y Mapeo de Cadenas: Un Desafío Metodológico para Promover la Soberanía de los recursos Naturales frente a las Empresas Transnacionales*, En Giller D. y otros, *Desafíos, perspectivas y horizontes de la integración en América Latina y el Caribe*, CLACSO, [en línea] [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20180918031521/Desafio\\_perspectivas\\_horizontes.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20180918031521/Desafio_perspectivas_horizontes.pdf).
- \_\_\_\_\_(2022), *Las cadenas de suministro de EUA, la geopolítica EUA-China y el ALBA-TCP: Los casos del petróleo de Venezuela y las vacunas de COVID-19 en Cuba*, En Iglecias, W., L. M. Regueiro y J. C. Suzuki (org.), *Caribe: perspectivas y desafíos contemporáneos*, Sao Paulo, Editorial EACH, [en línea] 10.11606/9786588503195.
- // **Aponte-García, M. y Álvarez, C. A. (2021)**, "Mapping International Trade and Supply Chains for Humanitarian and Business Resilience to Atmospheric and Pandemic Disasters, Method and Preliminary Findings for Puerto Rico", *Journal of Applied Business and Economics*, Vol. 23, N° 6, p. 24-24.
- \_\_\_\_\_(2022), *Alternativas de comercio de la cadena de suministro del Caribe a la pandemia de Covid-19 y desastres atmosféricos: Método con aplicaciones a Puerto Rico*, En Iglecias, W., L. M. Regueiro y J. C. Suzuki (org.), *Caribe: perspectivas y desafíos contemporáneos*, Sao Paulo, Editorial EACH, [en línea] DOI 10.11606/9786588503195.
- // **Baldwin, R., & López-González, J. (2014)**. Supply-chain trade: A portrait of global patterns and several testable hypotheses. *The World Economy*, 1-40. <https://doi.org/10.1111/twec.12189>
- // **Bamber, P. y G. Gereffi (2013)**, *Costa Rica in the Medical Devices Global Value Chain: Opportunities for Upgrading*, Center on Globalization, Governance & Competitiveness, Durham, NC, Universidad de Duke, [en línea] [https://www.researchgate.net/publication/265333160\\_Costa\\_Rica\\_in\\_the\\_Medical\\_Devices\\_Global\\_Value\\_Chain\\_Opportunities\\_for\\_Upgrading](https://www.researchgate.net/publication/265333160_Costa_Rica_in_the_Medical_Devices_Global_Value_Chain_Opportunities_for_Upgrading).
- // **Banco Asiático de Desarrollo (s. f.)**, *Supply Chain Maps for Pandemic-Fighting Product*, BAD, [en línea] <https://www.adb.org/multimedia/scf/#/>.
- // **Bárcena, A. (2022)**, "Autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 22, N° 1, p. 2-13. [www.fal.itam.mx](http://www.fal.itam.mx).
- // **Biden, J. R. (2021)**, *Executive Order on America's Supply Chains*, Washington D.C., La Casa Blanca, [en línea] <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>.
- // **Bocconcelli, R. y A. Tunisini (2001)**, "La costellazione del mobile nel Pesarese. Un' analisi interpretativa", *Piccola Impresa*, V2, p. 83-112.
- // **Bown, C. (2021)**, *The US did not ban exports of vaccine supplies. But more help is needed*, Washington D.C., Peterson Institute for International Economics, [en línea] <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/us-did-not-ban-exports-vaccine-supplies-more-help-needed>.
- // **Bown, C. P., & Bollyky, T. J. (2021)**. *How COVID-19 vaccine supply chains emerged in the midst of a pandemic*. *The World Economy*. doi:10.1111/twec.13183
- // **Centro Africano para el Control de Enfermedades (2021)**, *Communique on progress made on vaccine manufacturing in Africa*, África CDC, [en línea] <https://africacdc.org/news-item/communique-on-progress-made-on-vaccine-manufacturing-in-africa-kigali-rwanda-06-07-december-2021/>.
- // **CEPAL (2022a)**, *Alicia Bárcena reiteró su llamado a enfrentar con mayor integración regional las profundas asimetrías observadas entre los países desarrollados y en desarrollo en su capacidad de respuesta ante la crisis*, Comunicado de prensa, [en línea] <https://www.cepal.org/es/comunicados/alicia-barcena-reitero-su-llamado-enfrentar-mayor-integracion-regional-profundas>.
- \_\_\_\_\_(2022b), *CEPAL reafirma su compromiso de apoyar a la Celac durante la nueva presidencia pro tempore asumida por Argentina*, Cepal.org, [en línea] <https://www.cepal.org/en/news/eclac-reaffirms-its-commitment-support-celac-during-new-pro-tempore-presidency-assumed>.
- // **CEPAL (2020a)**, *La salud como desafío productivo y tecnológico: capacidades locales y autonomía sanitaria en Argentina pospandemia*, Santiago, CEPAL, [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46534-la-salud-como-desafio-productivo-tecnologico-capacidades-locales-autonomia>.
- \_\_\_\_\_(2020b), *Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19): estudio elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en respuesta a la solicitud realizada por el gobierno de México*, Reunión ministerial virtual sobre asuntos de salud para la atención y el seguimiento de la pandemia COVID-19 en América Latina y el Caribe celebrada el 26 de marzo de 2020, Santiago, CEPAL.
- \_\_\_\_\_(2021a), *Plan integral de autosuficiencia sanitaria, Fortalecimiento de capacidades productivas y de distribución de vacunas y medicamentos en los países de la CELAC*, Santiago, CEPAL, [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/210724\\_final\\_celac\\_24\\_julio\\_2021\\_0.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/210724_final_celac_24_julio_2021_0.pdf).
- \_\_\_\_\_(2021b), *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe, 2021, Resumen*, Santiago, CEPAL, [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47536/4/S2100997\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47536/4/S2100997_en.pdf)
- // **CEPI. (2020)**. Survey of global drug substances and drug product landscape. Retrieved from [https://cepi.net/wp-content/uploads/2020/08/CEPI\\_Survey-of-global-drug-substance-and-drug-product-landscape-June-2020\\_RELEASED-1.pdf](https://cepi.net/wp-content/uploads/2020/08/CEPI_Survey-of-global-drug-substance-and-drug-product-landscape-June-2020_RELEASED-1.pdf)
- // **Chowdhury, P. y otros (2021)**, "COVID-19 pandemic related supply chain studies: A systematic review", *Transportation research. Part, E., Logistics and transportation review*, N° 148, [en línea] <https://doi.org/10.1016/j.tre.2021.102271>.
- // **Ciravegna, L. (2008)**, *MNC-dominated clusters and the upgrading of domestic suppliers: the case of Costa Rican electronics and medical device industries*, Londres, Routledge.

## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

// **Coe, N. M. y H. W. Yeung (2019)**, "Global production networks: mapping recent conceptual developments", *Journal of Economic Geography*, Vol. 19, N° 4, p. 775-801.

// **Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos (2021)**, *Arbutus Biopharma Corporation Annual report*, Washington D.C., SEC, [en línea] <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1447028/000162828018003276/arbutus10k2017.htm>.

// **De Borja Reis, C. F. y J. P. Pinto (2021)**, "Center-periphery Relationships of Pharmaceutical Value Chains: A Critical Analysis based on Goods and Knowledge Trade Flows", *Review of Political Economy*, p. 1-22.

// **De Marchi, V., E. Di María y G. Gereffi (2018)**, *Local Clusters in Global Value Chains: Linking Actors and Territories Through Manufacturing and Innovation*, Londres, Routledge.

// **Efem, B. (2021)**, *FG Signs MOU for Locally Made Vaccines*, Dr. Ehanire Describes Occasion as Milestone for National Desire in Vaccine Production, Ministerio Federal de Salud de Nigeria, [en línea] [https://www.health.gov.ng/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=782:fg-signs-mou-for-locally-made-vaccines-dr-ehanire-describes-occasion-as-milestone-for-national-desire-in-vaccine-production](https://www.health.gov.ng/index.php?option=com_k2&view=item&id=782:fg-signs-mou-for-locally-made-vaccines-dr-ehanire-describes-occasion-as-milestone-for-national-desire-in-vaccine-production).

// **Feinmann, J. (2021)**, *COVID-19: global vaccine production is a mess and shortages are down to more than just hoarding*, BMJ(n2375), [en línea] <https://doi.org/10.1136/bmj.n2375>.

// **Fennelly, D. (2006)**, "Value chain migration from production to product centred operations: an analysis of the Irish medical device industry", *Technovation*, Vol. 26, N° 1, [en línea] <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2004.07.005>.

// **Furlan, A., R. Grandinetti y D. Campagnolo (2009)**, Local networks in global networks: Is it possible? *The IMP Journal*, Vol. 3, p. 3-20.

// **Gavi (2020)**, *COVAX, Gavi the Vaccine Alliance*, [en línea] [https://www.gavi.org/sites/default/files/covid/pr/COVAX\\_CA\\_COIP\\_List\\_COVAX\\_PR\\_12-05-21.pdf](https://www.gavi.org/sites/default/files/covid/pr/COVAX_CA_COIP_List_COVAX_PR_12-05-21.pdf).

// **Gaviria, M. y B. Kilic (2021)**, "A network analysis of COVID-19 mRNA vaccine patents", *Nature Biotechnology*, Vol. 39, N° 5, [en línea] <https://doi.org/10.1038/s41587-021-00912-9>.

// **Geddes, L. y J. Nkengasong (2021)**, *Why Africa needs to manufacture its own vaccine*, Gavi the Vaccine Alliance, [en línea] <https://www.gavi.org/vaccineswork/why-africa-needs-manufacture-its-own-vaccines>.

// **Gerdel, A. (2021)**, *Cooperación sanitaria para la construcción del futuro compartido entre China y América Latina y el Caribe*, Rebellion.org, [en línea] <https://rebellion.org/cooperacion-sanitaria-para-la-construccion-del-futuro-compartido-entre-china-y-america-latina-y-el-caribe/>.

// **Gereffi, G. (2014)**, *Global Value Chain Analysis: Data Requirements, Gaps & Improvements with New Datasets*, Conference on the Measurement of International Trade and Economic Globalization, [en línea] [https://unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.20/2015/July/Item\\_5\\_Gereffi\\_GVCs\\_Data\\_Linking\\_Aguascalientes\\_meeting.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.20/2015/July/Item_5_Gereffi_GVCs_Data_Linking_Aguascalientes_meeting.pdf).  
\_\_\_\_\_. (2021), *Gary Gereffi: How Research on Global Value Chains Can Help U.S. Competitiveness*, Center for International and Global Studies, Durham, NC, Universidad de Duke, [en línea] <https://igs.duke.edu/news/gary-gereffi-how-research-global-value-chains-can-help-us-competitiveness>.

// **Global Health Centre. (2021)**. *COVID-19 Vaccine Manufacturing Agreements*. Graduate Institute of International and Development Studies. Retrieved from: [www.knowledgeportalia.org/covid19-vaccine-manufacturing](http://www.knowledgeportalia.org/covid19-vaccine-manufacturing)

// **Haridy, R. (2022)**, *New Patent-Free COVID-19 Vaccine Developed as Gift to the World*, New Atlas, [en línea] <https://newatlas.com/health-wellbeing/patent-free-coronavirus-vaccine-protein-subunit/>.

// **Harrison, C. (2022)**, *¿Qué es COVAX y qué significa para América Latina? La traducción al español es realizada por Daniela Cobos y Pía Fuentealba*, Americas Society Council of the Americas (AS/COA), [en línea] <https://www.as-coa.org/articles/que-es-covax-y-que-significa-para-america-latina>.

// **Head, M. (2021)**, *Cuba's COVID vaccines: the limited data available suggests they're highly effective*, The Conversation, [en línea] <https://theconversation.com/cubas-covid-vaccines-the-limited-data-available-suggests-theyre-highly-effective-172725>.

// **Hernández, R., J. Martínez y N. Mulder (2014)**, *Cadenas globales de valor y comercio mundial, Perspectivas y desafíos para América Latina*, 127(15) (E. C. América, Ed). Santiago, CEPAL.

// **Jain, N., K. Girotra y S. Netessine (2022)** "Recovering global supply chains from supply interruptions: the role of sourcing strategy." *Manufacturing and Service Operations Management*, 24 (2), pp. 846-863. [en línea] <https://doi.org/10.1287/msom.2021.0967>

// **Johanson, D. y (2020)**, *COVID-19 Related Goods: U.S. Imports and Tariffs*, United States International Trade Commission (USITC), [en línea] <https://www.usitc.gov/publications/332/pub5047.xlsx>.

// **Johnson & Johnson News (2021)**, *Johnson & Johnson Announces Advance Purchase Agreement with the African Vaccine Acquisition Trust for the Company COVID-19 Vaccine Candidate*, Johnson & Johnson News, [en línea] <https://www.jnj.com/johnson-johnson-announces-advance-purchase-agreement-with-the-african-vaccine-acquisition-trust-for-the-companys-covid-19-vaccine-candidate>.

// **Juárez, C. (2020)**, "COVID-19 rompe las cadenas de suministros: estas son las nuevas mejores prácticas", *The logistics world*, [en línea] <https://thelogisticsworld.com/logistica-y-distribucion/como-el-covid-19-esta-reinventando-la-cadena-de-suministro-de-las-empresas/>.

// **Karim, S. S. y Q. A. Karim (2021)**, "ómicron SARS CoV 2 variant: a new chapter in the COVID-19 pandemic", *The Lancet*, 2126-2128, [en línea] [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)02758-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)02758-6).

// **Kim, K. y L. Bui (2019)**, "Learning from Hurricane Maria: Island ports and supply chain resilience", *International Journal of Disaster Risk Reduction*, Vol. 39 [en línea] <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2019.101244>.

// **KnowledgePortalia (2021)**, *COVID-19 Vaccine Manufacturing*, KnowledgePortalia.org, [en línea] <https://www.knowledgeportalia.org/covid19-vaccine-manufacturing>.

// **Kreier, F. (2021)**, "Unprecedented achievement: Who received the first billion COVID-19 vaccinations?" *Naturaleza*, [en línea] <https://doi.org/10.1038/d41586-021-01136-2>.

## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

// Kwasi, S. (2021), *COVID-19 vaccine supply: Africa proactive stance needs global backing*, Instituto de Estudios de Seguridad, [en línea] <https://issafrica.org/iss-today/covid-19-vaccine-supply-african-proactive-stance-needs-global-backing>.

// Kyobutungi, C. (2021), *COVID-19 vaccine rollout in Africa tracker: An interactive map*, Africanarguments.com, [en línea] <https://africanarguments.org/2021/09/covid-19-vaccine-rollout-in-africa-tracker-an-interactive-map/>.

// Lajtman, T. (2021), *La vacuna contra la COVID-19 en América Latina y el Caribe*, Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica, [en línea] <https://www.celag.org/la-vacuna-contra-el-covid-19-en-america-latina-y-el-caribe/>.

// Lino, M. (2021), *Avanza la vacuna Patria [...] pero en Tailandia y Brasil*, Eje Central, [en línea] <https://www.ejecentral.com.mx/avanza-la-vacuna-patria-%E2%80%A8pero-en-tailandia-y-brasil/>.

// Loftus, P. (2021), "Who Invented COVID-19 Vaccines? Drugmakers battle over patents", *The Wall Street Journal*, [en línea] <https://www.wsj.com/articles/who-invented-covid-vaccines-11640726776>.

// López-Calva, L. F. (2021), *Easier said than done: Gaps in the vaccination process in Latin America and the Caribbean*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), [en línea] <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/press-center/director-s-graph-for-thought/easier-said-than-done-gaps-in-the-vaccination-process-in-latin-america.html>.

// Lorenzoni, G. and Ferriani, S., 2008. Searching for new units of analysis: firms, dyads and networks. *European Management Review*, 5 (2), 125–133.

// Malamud, C. (2021). *Vacunas sin integración y geopolítica en América Latina*, [en línea] [https://oilac.jursoc.unlp.edu.ar/images/Noticias2021/Malamud\\_Nunez\\_Vacunas\\_sin\\_integracion\\_.pdf](https://oilac.jursoc.unlp.edu.ar/images/Noticias2021/Malamud_Nunez_Vacunas_sin_integracion_.pdf)

// Malamud, C. y R. Núñez (2021), *Vacunas sin integración y geopolítica en América Latina*, Real Instituto Elcano [en línea] [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari21-2021-malamud-nunez-vacunas-sin-integracion-y-geopolitica-en-america-latina](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari21-2021-malamud-nunez-vacunas-sin-integracion-y-geopolitica-en-america-latina).

// Massinga-Loembé, M. y J. N. Nkengasong (2021), "COVID-19 vaccine access in Africa: Global distribution, vaccine platforms, and challenges ahead", *Immunity*, Vol. 54, N° 7, [en línea] <https://doi.org/10.1016/j.immuni.2021.06.017>.

// Mazzouzi, R. (2021), *Algeria Begins Producing a coronavirus Vaccine*, Al-Fanar Media, [en línea] <https://www.al-fanarmedia.org/2021/10/algeria-begins-production-of-coronavac/>.

// Meyer, A. y D. Meyer (2017), "Supply Chain Resilience: Restoring Business Operations After a Hurricane", *Summary Report*, Cambridge, Centro de Transporte y Logística del Instituto de Tecnología de Massachusetts, [en línea] <https://ctl.mit.edu/sites/ctl.mit.edu/files/attachments/Supply%20Chain%20Resilience-%20Restoring%20Business%20Operations%20After%20a%20Hurricane.pdf>.

// Mwai, P. (2021), *COVID-19 vaccinations: African nations miss WHO target*, BBC.com.

// OCDE (2021), *Usar el comercio para combatir la COVID-19: producción y distribución de vacunas, Medidas políticas clave de la OCDE ante el coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, [en línea] <https://doi.org/10.1787/dc0d37fc-en>.

// Oliva, C. (2021), "Cooperación internacional en ciencia y tecnología de China. El caso de las vacunas contra la COVID-19 en la relación con Argentina", *Revista Integración y Cooperación Internacional*, N° 33, p. 7-15., [en línea] <https://doi.org/10.35305/revistamici.v0i33.85>.

// Organización de las Naciones Unidas (2018), *Clasificación por categorías económicas generales*, Rev.5, [en línea] <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210602488>.

\_\_\_\_ (2021) *Declaración sobre la vacunación universal asequible contra la enfermedad por coronavirus (COVID-19), la cooperación internacional y la propiedad intelectual*, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, [en línea] [https://tbiinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E./C.12/2021/1&Lang=en](https://tbiinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E./C.12/2021/1&Lang=en).

\_\_\_\_ (2002), "Classification by Broad Economic Categories", *Statistical Papers*, Series M., N° 53, Rev. 4, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística, Naciones Unidas, [en línea] [https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/other\\_documents/bec/BEC\\_Rev\\_4.pdf](https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/other_documents/bec/BEC_Rev_4.pdf).

// Organización Mundial de Aduanas (OMA) (s. f.), *¿Qué es el Sistema Armonizado (SA)?*, WCOOMD.org, [en línea] [http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/overview/what-is-the-harmonized-system.aspx#:~:text=The%20Harmonized%20Commodity%20Description%20and,World%20Customs%20Organization%20\(WCO\)](http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/overview/what-is-the-harmonized-system.aspx#:~:text=The%20Harmonized%20Commodity%20Description%20and,World%20Customs%20Organization%20(WCO)).

// Organización Mundial de la Salud (OMS) (2021), *Towards Africa first mRNA vaccine technology transfer hub*, [en línea] <https://www.afro.who.int/news/towards-africas-first-mrna-vaccine-technology-transfer-hub>.

// Organización Mundial de la Salud (OMS) y Organización Mundial de Aduanas (OMA) (2021), *Referencia de clasificación del SA para vacunas y suministros y equipos que se relacionan*, WCOOMD.org, [en línea] <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/natural-disaster/covid-19-list-for-vaccines/hs-classification-referen-ce-vaccines-english.pdf?la=en>.

// Organización Mundial del Comercio (OMC) (2021a), *Exención de determinadas disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC para la prevención, contención y tratamiento de la COVID-19*. WTO.org, [en línea] <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/IP/C/W669R1.pdf&Open=True>.

\_\_\_\_ (2021b), *Exención de determinadas disposiciones del acuerdo sobre los ADPIC para la prevención, contención y tratamiento de la COVID-19-declaración conjunta de los copatrocinadores*, Organización Mundial del Comercio, [en línea] <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/IP/C/W669R1.pdf&Open=True>

\_\_\_\_ (2021c), *Licencias obligatorias de productos farmacéuticos y ADPIC*, Organización Mundial del Comercio, [en línea] [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/trips\\_e/public\\_health\\_fa-q\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/public_health_fa-q_e.htm).

// Penn Medicine News (2020), "University of Pennsylvania mRNA Biology Pioneers Receive COVID-19 Vaccine Enabled by their Foundational Research", *Penn Medicine*, [en línea] <https://www.pennmedicine.org/news/news-releases/2020/december/penn-mrna-biology-pioneers-receive-covid-19-vaccine-enabled-by-their-foundational-research>.



## VIII. Alternativas a los desastres pandémicos de la cadena de suministro y el comercio: Método con aplicaciones a la vacuna COVID 19 en países de América Latina y el Caribe

// **Plan de Acción Conjunto de Cooperación en Áreas Claves China-CELAC (2021)**, [en línea] <http://www.chinacelac-forum.org/esp/>.

// **Portal Cuba (2021)**, *Cuba no desestimó Covax, solo priorizó sus propias vacunas*, Cuba.cu, [en línea] <http://www.cuba.cu/salud/2021-08-11/cuba-no-desestimo-covax-solo-priorizo-sus-propias-vacunas/57001>.

// **Porter, M. (1998)**, Clusters and the new economics of competition, *Harvard Business Review*,

// **ProduCen (2007)**, Actualización del programa para el desarrollo del Cluster de Productos Médicos de las Californias. Tijuana, B.C.: ProduCen. Octubre.

// **Puri, A., I. Demirsoy, L. Woods, y M. Zhou. (2011)**, The Minnesota Medical Devices Cluster. Harvard Business School.

// **Rana, D. y M. Gregory (2012)**, *Exploring the Role of Business Support Agencies in Value Chain Management of the Medical Device Industry*, [en línea] [https://doi.org/10.1007/978-3-7908-2747-7\\_20](https://doi.org/10.1007/978-3-7908-2747-7_20).

// **Raunek (2021)**, *Bill Of Lading in Shipping: Importance, Purpose, And Types*, MarineInsight.com, [en línea] <https://www.marineinsight.com/maritime-law/what-is-bill-of-lading-in-shipping/>.

// **Recipharm (2021)**, *Recipharm signs Memorandum of Understanding (MoU) for the fill finish of vaccines and biotherapeutics in Morocco*, [en línea] <https://www.recipharm.com/press-releases/recipharm-signs-memorandum-understanding-mou-fill-finish-vaccines-and-biotherapeutics-morocco>.

// **Saiz González, F. N. (2021)**, "Acceso a la Vacunación Contra la COVID-19 en América Latina y el Caribe: Un Proceso Lento y Desigual", *En Análisis Carolina*, N° 5, Fundación Carolina, [https://doi.org/10.33960/AC\\_05.2021](https://doi.org/10.33960/AC_05.2021).

// **Sariola, S. (2021)**, "Intellectual property rights need to be subverted to ensure global vaccine Access", *BMJ Global Health*, Vol. 6, N° 4.

// **Sekalala, S. y otros (2021)**, "Decolonising human rights: how intellectual property laws result in unequal access to the COVID-19 vaccine", *BMJ Global Health*, Vol. 6, N° 7.

// **Sloane, A. y S. O'Reilly (2013)**, "The emergence of supply network ecosystems: a social network analysis perspective", *Production Planning & Control: The Management of Operations*, Vol. 24, N° 7, 621–639. [en línea] 10.1080/09537287.2012.659874.

// **Sturgeon, T. J., & Gereffi, G. (2009)**. Measuring success in the global economy: International trade, industrial upgrading, and business function outsourcing in global value chains. Essay in Memory of Sanjaya Lall. *Transnational Corporations*, 18(2), 1-36.

// **Sturgeon, T. and Memedovic, O. (2011)**. 'Mapping global value chains: Intermediate goods trade and structural change in the world economy'. Development Policy and Strategic Research Branch Working Paper 05/2010. Vienna: UNIDO.

// **Texas Children Hospital. (s. f.)**, *Texas Children Hospital and Baylor College of Medicine COVID-19 Vaccine Technology Secures Emergency Use Authorization in India*, Texas Children Hospital, [en línea] <https://www.texaschildrens.org/texas-children%E2%80%99s-hospital-and-baylor-college-medicine-covid-19-vaccine-technology-secures-emergency>.

// **Torsekar, M. (2018)**, "China Climbs the Global Value Chain for Medical Devices", *Journal of International Commerce and Economics*, [en línea] <https://www.usitc.gov/journals>.

// **Vawda, Y. A. (2021)**, "Global Health Equity - An Unfulfilled Promise", *IIC-International*, Vol. 52, N° 10, p. 1287-1291. [en línea] <https://doi.org/10.1007/s40319-021-01124-z>.

// **United Nations. (2016)**. Department of Economic and Social Affairs Statistics Division Statistical Papers Series M No.53, Rev.5 Classification by Broad Economic Categories Rev.5 Defined in terms of the Harmonized Commodity Description and Coding System (2012) and the Central Product Classification, 2.1. United Nations: New York, [en línea] [https://unstats.un.org/unsd/trade/classifications/Manual%20of%20the%20Fifth%20Revision%20of%20the%20BEC%20\(Unedited\).pdf](https://unstats.un.org/unsd/trade/classifications/Manual%20of%20the%20Fifth%20Revision%20of%20the%20BEC%20(Unedited).pdf)

// **Vlckova, J., & Thakur-Weigold, B. S. (2019)**, "Global value chains in the MedTech industry: A comparison of Switzerland and the Czech Republic", *International Journal of Emerging Markets*, 1, 14(2), 302-321. [en línea] <https://doi.org/10.1108/IJOEM-05-2017-0179>.

// **White House. (2021)**. Building resilient supply chains, revitalizing American manufacturing, and fostering broad-based growth. 100-days reviews on Executive Order 14017 on Americas Supply Chains [en línea] <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>

# IX. Territorialización subnacional del *nearshoring* en América Latina

---

Enrique Gilles<sup>1</sup>  
José Luis Niño-Amézquita<sup>2</sup>

---

1 Colegio de Estudios Superiores de Administración (CESA).

2 Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Ean

## Introducción

---

En este capítulo se realiza una contextualización acerca de algunos de los impactos que ha producido la pandemia por COVID-19 sobre las cadenas globales de valor y cómo este escenario se configura como alternativa para América Latina y el Caribe. Además, se contempla la relevancia, dentro de este contexto, del *nearshoring* como estrategia de producción. El capítulo finaliza con la consideración del territorio como un escenario relevante y que potencializa los efectos del *nearshoring* en el ámbito económico y productivo.

### 1. Principales impactos de la pandemia sobre las cadenas de valor en América Latina y el Caribe

Entre las manifestaciones más notorias de la pandemia por COVID-19 sobre la actividad económica mundial se encuentran las interrupciones en las denominadas cadenas globales de valor (CGV). Estas son las características más importantes del proceso de globalización en las últimas tres décadas (Baldwin, 2011; Hernández y otros, 2014), sin embargo, América Latina y el Caribe no ha logrado una inserción exitosa en ellas y las CGV tampoco han actuado como catalizador de la elusiva integración regional (CEPAL, 2014). El rol de los países de la región en la producción mundial es, con pocas excepciones, el de abastecedores de materias primas y productos de bajo valor agregado. Todos los países de la región, en mayor o menor medida, son economías que en las últimas décadas se han abierto a las importaciones. Esto ha resultado en un proceso de pérdida de capacidades productivas para el abastecimiento local de muchos productos, en especial aquellos provenientes de la industria manufacturera.

Al impacto que las CGV recibieron por la emergencia sanitaria se le agregan, al menos, tres fenómenos que en alguna medida ya las venían afectando. Por un lado, la tensión comercial entre la China y los Estados Unidos, que alcanzó su punto álgido durante el gobierno de Donald Trump, pero que se ha mantenido durante la actual administración de Joseph Biden (La Casa Blanca, 2021). Por otro lado, la erosión del multilateralismo y de la capacidad de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para impulsar su agenda proglobalización (CEPAL, 2021). Finalmente, se ha señalado que el cambio climático se relaciona con una mayor ocurrencia de eventos catastróficos, como monzones, huracanes e inundaciones (IPCC, 2021). Todo esto indica que hay un creciente nivel de incertidumbre global que seguirá afectando a las CGV.

Después de aproximadamente tres decenios de apertura e integración creciente de los mercados internacionales, el mundo está apreciando el lado menos positivo de esos procesos: el de la vulnerabilidad. En particular, las perturbaciones en las cadenas internacionales de suministro afectan, de forma directa e indirecta, a los países de América Latina y el Caribe. Se pueden destacar al menos dos manifestaciones de los impactos de esta situación. En primer lugar, se plantea un problema de vulnerabilidad en el abastecimiento: algunos bienes, tanto de consumo final como intermedios, han comenzado a escasear. Esto crea dificultades evidentes en sectores que han estado en el frente de batalla en la pandemia por COVID-19, como la salud y todo su ecosistema (suministros médicos, productos químicos, dispositivos electrónicos, etc.), pero también en otros como el sector de equipo de transporte y los semiconductores.

En segundo lugar, se puede interpretar esta situación como una ventana de oportunidad para la región, en el sentido de que estaría brindando las condiciones para impulsar un nuevo proceso de industrialización. Es precisamente en este contexto donde se enmarca el presente capítulo. Las dificultades asociadas con las interrupciones de las CGV, no solamente para las economías latinoamericanas, sino también para los Estados Unidos (su principal socio comercial), pueden brindar oportunidades para mejorar la inserción de los países de la región en la economía global y contribuir con la mejora de su especialización productiva histórica. En concreto, en este proyecto se presenta una evaluación de los impactos económicos que puede tener una estrategia de abastecimiento regional o *nearshoring*.

El capítulo se divide en cuatro secciones de las que la presente se considera como introducción y en la que se abordan las nociones y relevancia del *nearshoring* y del rol del territorio en el ámbito mencionado. En la sección A se realiza una profundización de estos dos elementos y se incorpora el término globalización. En la sección B se examinan algunas consecuencias que se generan en los territorios a partir de la inserción del *nearshoring* en las economías, considerando los mejores escenarios para América Latina y el Caribe a partir de un análisis de insumo-producto. Por último, en la sección C se presentan las conclusiones del capítulo.

## 2. El interés creciente por el *nearshoring*

En los últimos años, las posibilidades concretas de crear procesos de abastecimiento regional o de acercamiento de la producción han venido apareciendo de manera creciente. Esto es impulsado desde las empresas multinacionales, secundadas por algunos gobiernos de la región y con el interés creciente de ciertos organismos multilaterales.

Por un lado, las empresas globales han comenzado a adaptar y redefinir sus estrategias de abastecimiento, con el propósito de aumentar la resiliencia y operar en un mundo con mayor incertidumbre (McKinsey & Company, 2020). Este es el verdadero impulso inicial que explica que, en la actualidad, se estén discutiendo estos temas. Estas estrategias incluyen diversificar a los proveedores de materias primas e insumos, incrementar los inventarios, acortar los plazos de entrega e, incluso, regionalizar la cadena de abastecimiento, mediante procesos como los de *nearshoring*, *reshoring* o *backshoring*. En este capítulo se habla de *abastecimiento regional* para hacer referencia a estos fenómenos.

En el ámbito del sector público, se puede mencionar el caso de Colombia. ProColombia, la agencia estatal de atracción de inversiones, ha venido promocionando explícitamente al país como destino de *nearshoring*, destacando su ubicación geográfica, sus capacidades y sus fortalezas en algunos sectores. Al mismo tiempo, se han hecho esfuerzos concretos para llegar a las empresas internacionales que pueden tener interés en instalarse en el país (Procolombia, 2020). El Gobierno de los Estados Unidos ha monitoreado las cadenas de abastecimiento con énfasis en el sector de medicamentos (industria clave en la pandemia por COVID-19) e identificado cuellos de botella. Una de las recomendaciones es evaluar las posibilidades de acercar ciertos eslabones de estas cadenas, ya sea en procesos de *onshoring* o *nearshoring* (La Casa Blanca, 2021).

América Latina y el Caribe tienen algunas ventajas comparativas que pueden ser funcionales para un proceso de localización de empresas en la región, como parte de una estrategia de abastecimiento para compañías localizadas en los Estados Unidos. Entre estas ventajas se pueden destacar su cercanía geográfica, las buenas conexiones marítimas y aéreas, zonas horarias similares, la existencia de varios acuerdos de libre comercio entre países de la región y los Estados Unidos, así como una larga historia de integración cultural. Claramente, también hay muchas barreras para superar, como la falta de capacitación de la mano de obra en algunos sectores, el deficiente manejo del idioma inglés, los problemas estructurales asociados con la corrupción y dificultades en los trámites aduaneros, entre otros.



### 3. La importancia de la perspectiva territorial

Desde finales del siglo XX, junto con el proceso de globalización, la *nueva geografía económica* desempeña un papel preponderante en el estudio de los efectos de la localización y la especialización sobre las realidades productivas (Krugman, 2010). De igual forma, el nuevo milenio trajo consigo el reconocimiento de las territorialidades y de los territorios que configuran los diferentes aspectos y potencialidades que favorecerán —o no— la producción económica y los beneficios derivados de ella (Sassen, 2013). América Latina ha adoptado de manera relevante estas reflexiones, en especial debido a la complejidad del territorio geográfico y social, junto con su gestión político-económica. Las modificaciones de la política nacional y regional se complementan con la generación y promoción de iniciativas subnacionales que responden a las libertades territoriales que se implementan, de acuerdo con los distintos procesos de descentralización. Esto tiene efectos en el desarrollo, disparidad y oportunidad de las diferentes entidades subnacionales de los países de la región.

En América Latina y el Caribe se realizan diversos análisis a partir de enfoques territoriales de desarrollo propios de la región. En ellos, la CEPAL y algunos académicos latinoamericanos enfocaron su concepción de desarrollo considerando ciertos adjetivos territoriales (territorial, local, regional, etc.) que han incorporado visiones alternativas para la aproximación a las particularidades que el continente posee (Alfonso, 2001; Boisier, 2004; Jaramillo y Cuervo, 1987; Moncayo Jiménez, 2003). Por ende, resulta relevante analizar tanto los flujos existentes entre los diferentes países (unidad de análisis que generalmente contiene la mayor cantidad de información) como los componentes territoriales que obligarán a que estas interacciones afecten, de manera diferencial, las zonas al interior de cada país. Muestra de estos son los estudios realizados por Trejo Nieto y otros (2018) y Cuervo González y González Montoya (1997) donde se identifican parámetros de especialización subnacional de actividades económicas en México y Colombia, respectivamente. Es necesario considerar este efecto para responder a los retos, disminuir las brechas existentes y promover el mejoramiento de las condiciones de vida en las zonas periféricas de la región, a partir de mecanismos supranacionales y acciones nacionales.

## A. Consideraciones conceptuales sobre globalización, territorio y *nearshoring*

---

El uso del término *nearshoring* es reciente y se ha circunscrito principalmente a ámbitos no académicos, por ejemplo, el mundo corporativo y de los gobiernos. Por eso, no es un concepto que esté respaldado por una amplia investigación académica en las áreas de negocios, economía o relaciones internacionales. Sin embargo, es posible ubicar la noción de *nearshoring* en la literatura de las estrategias de localización internacional de la actividad económica. Este fenómeno se ha analizado desde las aproximaciones científicas mencionadas (Stephan y otros, 2008). En ese contexto, se constata que el concepto puede ser comprendido de dos formas. La primera es como lo hacen Trefler y otros (2005), quienes utilizan el concepto para referirse a un proceso de *offshoring* regional. Como ejemplo mencionan el proceso de tercerización internacional de los servicios de atención al cliente de empresas estadounidenses hacia el Canadá, es decir, se relocaliza hacia la propia región.

La segunda forma de comprender el concepto de *nearshoring* es la de un proceso inverso al *offshoring*. Es decir, que la producción regresa a la región después de efectuarse en ubicaciones más alejadas (los Estados Unidos son el punto de referencia territorial). En efecto, el proceso de globalización de las últimas cuatro décadas ha estado caracterizado por una relocalización masiva de industrias desde los Estados Unidos, Europa y América Latina y el Caribe hacia la China, la India y el Asia Meridional Oriental, proceso que se denominó *offshoring*. Esta es la acepción de *nearshoring* que se emplea en el presente capítulo.

Los procesos de relocalización internacional pueden analizarse teniendo en cuenta no solo el cambio de país, sino también los límites de la empresa. Cuando al cambio de país se le añade un cambio de compañía, se habla de *outsourcing* o tercerización. Cuando es la propia empresa la que decide instalarse en otro país, se habla de integración vertical y de inversión extranjera directa. Un buen resumen de las estrategias que se relacionan con la combinación de estas dos dimensiones puede consultarse en Miroudot y otros (2009).

El *nearshoring* se entiende entonces como la forma actual que toman los procesos de localización internacional de empresas. Los factores que impulsan a las compañías globales a relocalizar hacia lugares más cercanos a sus casas matrices están vinculados con la necesidad de disminuir la vulnerabilidad y los riesgos de abastecimiento en las cadenas globales de valor. Por lo anterior, se pueden mencionar los siguientes riesgos, reportados por responsables de grandes empresas globales en un informe de McKinsey & Company (2020): catástrofes naturales, tensiones comerciales, ciberataques y pandemias.

El impacto de los distintos tipos de riesgo es diferente en cada cadena de valor. Por ejemplo, la industria farmacéutica es más vulnerable a conflictos comerciales que a un evento catastrófico como un huracán una inundación o una sequía, eventos que suelen afectar más a la agricultura y la minería. En general, las cadenas más globalizadas tenderán naturalmente a una mayor exposición. Frente a esos riesgos que el reporte de McKinsey & Company indica que ocurren en promedio cada 3,7 años, las empresas deben ajustar su estrategia de abastecimiento, para pasar del *just in time* (justo a tiempo) al *just in case* (por si acaso). Entre otras estrategias para enfrentar este desafío, las compañías pueden reducir riesgos mediante la inversión en esquemas de respaldo en el abastecimiento. Si uno de los insumos clave de la producción depende de un solo proveedor, es necesario explorar otros, aunque esto tenga costos asociados. El *nearshoring*, como estrategia para los países de América Latina y el Caribe, busca resolver precisamente este problema mediante un abastecimiento cercano al gran mercado que son los Estados Unidos.

En paralelo a los procesos de relocalizar la producción, se han llevado a cabo instancias de territorialización de esta. Como consecuencia de la globalización económica por la que todos los países atraviesan y frente a la que surgen nuevos retos en el nivel político, social, cultural y económico, las unidades administrativas y productivas subnacionales se hallan envueltas en contextos muy diferentes entre los que deben sobresalir (Sassen, 2013). Por lo anterior, el concepto de territorio ya no responde necesariamente al contexto nacional, sino que puede traspasar fronteras con el objetivo de responder a las agendas internacionales.

Uno de los principales problemas de los territorios es su falta de articulación con el contexto y las particularidades de niveles superiores (Foray y otros, 2011; Torre y Wallet, 2014). Frente a este problema surgen las denominadas estrategias de desarrollo inteligente, que abordan las relaciones entre los recursos y actividades, al igual que la estructura sectorial de la economía que contempla las múltiples condiciones y la historia socioeconómica de los territorios y ofrece herramientas exclusivas y adaptadas para cada caso particular. Los territorios se conciben como agentes con capacidades diversas y habilidades competitivas que deben explotar toda vez que buscan eliminar sus debilidades (Gordon y Cheshire, 2001).

Por ende, en un escenario territorial competitivo se necesita un capital político que pretenda aprovechar las capacidades y habilidades existentes dentro de la sociedad, es decir, que fortalezca el capital social y un enfoque económico dentro del que se puedan obtener importantes beneficios. Este escenario de competitividad entre territorios genera, al igual que sucede en el ámbito empresarial, importantes beneficios para las comunidades que habitan, tanto el territorio que busca potenciar sus habilidades competitivas como aquellos que se encuentran a su alrededor (Torre y Wallet, 2014). Esto significa que la cercanía geográfica entre regiones competitivas genera efectos de derrame que, a la vez, causan actividades productivas, lo que ocasiona beneficios económicos y sociales para las comunidades.

Cobra importancia el rol que cumplen las empresas de estas regiones o territorios, pues son los protagonistas del cambio, la dinámica y las relaciones productivas entre las fronteras consideradas. Asimismo, el sector financiero también suele ser preponderante en el sentido de servir como plataforma impulsora de las compañías y las iniciativas empresariales. Este sistema es el conocido como economía corporativa y su trascendencia aquí radica en la capacidad que posee para ofrecer estabilidad a las potencialidades regionales, tanto en el ámbito empresarial como en términos conceptuales (Sassen, 2013). Todas estas perspectivas demuestran el potencial que representan los territorios desde un punto de vista macroeconómico, lo que evidencia que es necesario generar ambientes óptimos, tanto en el ámbito político como económico, social y financiero, para aprovechar de la mejor manera este potencial.

Por otra parte, los factores explicativos de la distribución sectorial de la economía han contribuido con el análisis de la localización de las actividades económicas en el territorio (Sobrino, 2008), lo que hace que estos factores tengan sus explicaciones a partir de las realidades de este. Por tal razón, resulta importante entender que las dinámicas de las regiones tienen ciertas lógicas sociales, culturales y económicas que se reflejan en la cotidianidad para lograr el desarrollo estructural que se busca. La elaboración de soluciones para generar atractivos a la inversión y a la producción no solo se torna en una actividad compleja, sino que exige una evaluación integral del estado del territorio mediante el que se puedan determinar fortalezas, debilidades, amenazas, oportunidades y varios factores más que apunten a su desarrollo (Malganova y otros, 2017; Trejo Nieto y otros, 2018). Asimismo, es relevante analizar la oferta de bienes y servicios que se brindan en el territorio, con el propósito no solo de adecuar la infraestructura y la dinámica al desarrollo potencial, sino de ajustar las soluciones al contexto de una progresiva metropolización a la que muchos territorios apuntan.

La importancia de la localización de las actividades económicas puede observarse en la manera en la que las fuerzas configuran los potenciales territoriales de especialización y atracción de dinámicas y sectores que se relocalizan en el ámbito internacional (Jaramillo y Cuervo, 1987). Sin embargo, aunque actualmente son indiscutibles estos efectos sociales, económicos y geográficos entre las cadenas globales de valor y el comercio internacional, las condiciones y las preocupaciones de disparidad subnacional exigen observaciones y análisis que el presente documento busca poner en evidencia.

## B. Efectos territoriales de la estrategia de *nearshoring* para el abastecimiento regional

---

Una vez analizada la relevancia del *nearshoring*, es importante definir el escenario potencial que podría significar una mejor inserción estratégica de los países de América Latina y el Caribe en términos de su participación en las cadenas globales de valor. Para esto, la presente sección realiza un esbozo de la metodología que se utiliza para este objetivo, después identifica el establecimiento del *nearshoring* en los diversos países de la región y finaliza con los potenciales efectos que tiene el uso de esta noción en la región.

### 1. Marco metodológico: análisis insumo-producto multirregional

Las matrices de insumo-producto, en su versión más sencilla, proporcionan un marco de análisis para identificar las relaciones productivas entre cualquier par de sectores económicos. Estas relaciones se miden en flujos monetarios. Por ejemplo, cuánto le vende el sector agrícola a la industria alimenticia. El modelo permite no solo identificar estas relaciones directas, sino también las indirectas. Continuando con el ejemplo es posible estimar cuánta actividad económica se genera en el sector del transporte como consecuencia de las ventas de la agricultura a la industria de alimentos. El análisis se extiende a todos los sectores económicos, lo que proporciona unas estimaciones del grado de encadenamientos productivos que tiene una economía.

En este capítulo se parte del marco de análisis que ofrecen las matrices de insumo-producto y se lo extiende al plano internacional, para incluir las relaciones productivas entre sectores económicos de diferentes países. Por lo anterior, por ejemplo, es posible analizar el impacto de un cambio en la demanda de fertilizantes del país A sobre la producción de la industria química del país B. Este modelo es el prevaeciente para analizar los impactos económicos, sociales y ambientales de las CGV (Cadarsó y otros, 2018; Timmer y otros, 2014; Wiedmann y Lenzen, 2018)<sup>3</sup>. Específicamente, se analiza cuáles serían los efectos sobre la actividad económica en América Latina y el Caribe de un cambio de abastecedores globales de los Estados Unidos. Esto como resultado de las disrupciones en las cadenas globales de valor que están llevando a las empresas de ese país a buscar soluciones de abastecimiento más cercanas geográficamente<sup>4</sup>. Para esto, se cuenta con la información provista por la matriz de insumo-producto multirregional EORA (Lenzen y otros, 2013). Esta base de datos contiene información para 189 países con una desagregación de 26 sectores (ver Anexo A), los flujos intersectoriales están expresados en dólares, la información corresponde al año 2015 y los resultados por obtener se plantean sin ningún horizonte temporal definido.

<sup>3</sup> Los detalles del modelo utilizado en este capítulo pueden ser consultados en el anexo B.

<sup>4</sup> Las consecuencias de los cambios de abastecedores globales también han sido analizadas recientemente por Cadarsó y otros (2021) y Gilles y otros (2021) en el contexto de países y ciudades latinoamericanas.

En la selección de los países que formarán parte de la estrategia de *nearshoring* se privilegió tener cierta representatividad de todas las regiones de América Latina y el Caribe. De esta forma, se eligieron 16 países. En primer lugar, aquellos de ingreso medio y medio-alto que forman parte de bloques comerciales regionales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Alianza del Pacífico: Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. En segundo lugar, debido a que la mayoría de los países de Centroamérica y del Caribe son pequeños en términos geográficos, el análisis territorial a escala subnacional no representa un avance significativo con respecto al análisis nacional. A esto se suma que estos países no suelen contar con la información estadística necesaria sobre sus regiones que permita realizar los análisis que se proponen en este estudio. Por lo tanto, se considera a los países centroamericanos (Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) y a los del Caribe (Cuba, Haití, Jamaica y República Dominicana) como dos unidades completas y cada país es una subregión por estudiar.

Respecto del escenario para indagar, en este ejercicio se parte de la siguiente premisa: las compras actuales de los Estados Unidos a algunos sectores específicos de la economía china se trasladarán a países de América Latina y el Caribe. Por ende, es necesario profundizar en dos dimensiones: por un lado, definir cuáles son aquellas importaciones que los Estados Unidos dejarán de comprar a la China y, por el otro, asignar estos flujos a los países de la región.

En cuanto a la primera dimensión, para identificar los principales rubros de importación se partió del análisis de la información provista por la base de datos EORA. Se tuvieron en cuenta tres aspectos, el primero de ellos es la especialización importadora: esta surge de comparar, por un lado, el peso de las importaciones de cada sector sobre el total de las importaciones de los Estados Unidos y, por otro, la misma relación, pero a escala planetaria. En términos técnicos, se calcula el índice de ventajas comparativas reveladas asociado con las importaciones. Como resultado, se encuentra que los Estados Unidos tienen una especialización importadora en 8 de los 26 sectores analizados. De estos ocho, se descartan las compras de productos del sector reciclado, las del sector otras manufacturas y las compras de servicios de transporte. A continuación, se identifican los principales productos importados por los Estados Unidos. Las compras de productos eléctricos y maquinaria, equipos de transporte y petróleo y químicos representan conjuntamente más del 50% de sus importaciones totales.

A la lista de productos importados que cumplen los dos criterios anteriores se le introdujeron algunos ajustes. En primer lugar, se descartaron las compras provenientes de la Minería. Esto con el ánimo de no contribuir con la profundización de la inserción comercial actual de América Latina y el Caribe, caracterizada por la prevalencia de los bienes primarios. El mismo argumento puede utilizarse para descartar las compras de productos del petróleo, sin embargo, debido a que esta agrupación incluye al sector de manufactura de productos químicos, que es clave en la resolución de la pandemia, se decidió conservarla en el estudio. En segundo lugar, aunque los Estados Unidos no tienen una especialización importadora en productos metálicos ni en alimentos y bebidas, estos representan más del 8% de sus compras al extranjero y la región puede profundizar sus exportaciones, para las que tienen cierta trayectoria productiva. Después de la aplicación de estos lineamientos, los rubros de importación seleccionados se presentan en el cuadro IX.B.1.1.

#### Cuadro IX.B.1.1

##### Estados Unidos: Principales rubros de importación, 2015

(En porcentajes del total importado)

Grupo de productos al que pertenecen las importaciones	Participación en importaciones de los Estados Unidos	Especialización importadora*
Electricidad y maquinaria	26,9	1,2
Equipo de transporte	13,2	1,6
Petróleo, productos químicos y minerales no metálicos	13,1	0,9
Textiles y prendas de vestir	7,7	1,3
Productos metálicos	5,5	0,8
Madera y papel	3,5	1,1
Alimentos y bebidas	3,2	0,7
Pesca	0,2	1,3

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de EORA.

**Nota:** (\*) Corresponde al índice de ventajas comparativas reveladas calculado con las importaciones totales por sector. Valores superiores a uno indican que el país es un importador importante comparado con el resto de los países.



La segunda dimensión para especificar concierne a la forma de asignar a los países de América Latina y el Caribe las exportaciones chinas que son objeto de la estrategia de *nearshoring*. Para esto, se calculó la participación de cada uno de los 16 países seleccionados en el total, en términos de exportaciones sectoriales. El análisis se realizó por separado para bienes finales e intermedios, debido a que afectan a diferentes componentes de la matriz insumo-producto (véase la metodología detallada en el anexo B). Primero, se estudiaron las exportaciones intermedias (véase el cuadro IX.B.1.2), donde el Brasil y México sobresalen como los exportadores más importantes de estos bienes intermedios, en tanto Chile es el tercer abastecedor y Colombia el cuarto. Posteriormente, se analizaron las exportaciones finales (véase el cuadro IX.B.1.3), donde también se destacan México, el Brasil, Chile y Colombia, respectivamente.

#### Cuadro IX.B.1.2

##### Países seleccionados: Participación en las exportaciones de bienes intermedios del grupo de referencia, 2015

(En porcentajes de total exportado por el grupo de países, para cada sector)

País	Productos eléctricos y maquinaria	Pesca	Alimentos y bebidas	Productos metálicos	Petróleo, química y minerales no metálicos	Textil y vestimenta	Equipo de transporte	Madera y papel
Belice	0,0	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Brasil	16,6	11,3	40,5	39,2	35,4	35,0	37,9	53,1
Chile	0,5	19,6	18,0	14,9	12,5	3,3	1,5	22,8
Colombia	0,8	3,9	3,6	4,5	8,7	6,4	1,5	2,5
Costa Rica	2,2	9,6	2,8	0,5	1,2	1,3	0,0	0,7
Cuba	0,0	1,0	3,7	1,7	0,2	0,1	0,0	0,0
Dominicana	1,6	0,2	1,5	1,0	0,5	2,1	0,0	0,2
El Salvador	0,2	0,2	0,7	0,4	0,4	1,3	0,0	0,6
Guatemala	0,2	0,9	2,3	0,5	1,2	1,6	0,0	0,9
Haití	0,0	0,3	0,1	0,0	0,1	2,3	0,0	0,0
Honduras	0,2	1,5	0,9	0,1	0,2	1,0	0,0	0,5
Jamaica	0,0	0,2	1,0	0,7	0,1	0,1	0,0	0,0
México	77,0	30,3	18,9	28,1	37,2	35,7	58,4	16,3
Nicaragua	0,0	2,1	0,7	0,1	0,1	0,3	0,0	0,2
Panamá	0,6	16,0	0,7	0,5	0,7	2,5	0,7	0,6
Perú	0,1	2,5	4,2	7,8	1,5	7,0	0,0	1,5
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de EORA.

**Cuadro IX.B.1.3**

Países seleccionados: Participación en las exportaciones de bienes finales del grupo de referencia, 2015

(En porcentajes de total exportado por el grupo de países, para cada sector)

País	Productos eléctricos y maquinaria	Pesca	Alimentos y bebidas	Productos metálicos	Petróleo, química y minerales no metálicos	Textil y vestimenta	Equipo de transporte	Madera y papel
Belice	0,0	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Brasil	27,8	12,9	33,4	50,1	34,4	20,8	25,2	44,6
Chile	1,5	39,9	22,9	7,1	5,9	0,7	0,6	19,5
Colombia	1,6	2,9	2,3	7,2	9,2	4,2	0,8	6,7
Costa Rica	2,0	7,2	2,6	0,7	1,4	3,1	0,0	0,6
Cuba	0,0	1,6	5,1	0,1	0,3	0,0	0,0	0,1
Dominicana	0,7	0,1	1,6	0,2	0,6	6,7	0,0	0,1
El Salvador	0,2	0,1	0,7	0,7	0,8	3,9	0,0	0,5
Guatemala	0,3	0,7	1,8	0,6	2,0	4,9	0,0	0,8
Haití	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,7	0,0	0,0
Honduras	0,1	1,1	0,9	0,1	0,4	3,8	0,0	0,7
Jamaica	0,0	0,1	1,1	0,1	0,1	0,3	0,0	0,0
México	64,3	18,7	21,7	29,2	41,9	44,0	73,1	23,2
Nicaragua	0,0	1,4	0,5	0,1	0,2	0,8	0,0	0,2
Panamá	1,3	10,5	0,7	0,8	1,2	3,1	0,3	0,6
Perú	0,3	2,4	4,5	2,9	1,6	3,0	0,0	2,4
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de EORA.

Con estas distribuciones se asignó el total de exportaciones intermedias y finales de la China a los Estados Unidos. Se puede tener la inquietud de cuán importantes son estas exportaciones y si los países de América Latina y el Caribe que componen la muestra serían capaces de abastecer al mercado estadounidense por esa cuantía. El cuadro IX.B.1.4 muestra precisamente el monto exportado por la China a los Estados Unidos y las exportaciones del grupo de referencia, donde se puede apreciar que, en la generalidad de los casos, las exportaciones chinas a los Estados Unidos son menores que las exportaciones de los nuevos proveedores. Esto brinda evidencia preliminar a favor de la posibilidad de que esos países suministren parte de las importaciones que actualmente los Estados Unidos realizan desde la China. Hay dos excepciones: las exportaciones finales de equipos eléctricos y maquinaria y de textiles. En ambos casos, las ventas chinas a los Estados Unidos superan las exportaciones del conjunto de los países seleccionados de América Latina y el Caribe.

**Cuadro IX.B.1.4**

La China y países seleccionados: exportaciones a los Estados Unidos según sectores, 2015

(En miles de millones de dólares)

Sector exportador	Exportaciones de la China a los Estados Unidos		Exportaciones actuales de nuevos proveedores de ALC <sup>1</sup>	
	Intermedios	Finales	Intermedios	Finales
Productos eléctricos y Maquinaria	75,8	81,0	88,4	69,5
Pesca	0,2	0,0	1,2	0,4
Alimentos y bebidas	1,2	1,7	23,0	32,9
Productos metálicos	18,3	2,4	37,9	3,2
Petróleo, química y minerales no metálicos	24,7	9,3	66,9	16,9
Textil y vestimenta	8,3	50,5	10,3	36,9
Equipo de transporte	4,4	3,4	32,8	82,0
Madera y papel	6,7	6,2	27,3	2,8
<b>Total</b>	<b>139,7</b>	<b>154,6</b>	<b>287,7</b>	<b>244,6</b>

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de EORA.

**Nota<sup>1</sup>:** América Latina y el Caribe.

## 2. Especialización subnacional: ¿dónde se establece el *nearshoring*?

Uno de los primeros análisis formales sobre la importancia de la localización geográfica en términos productivos fue el denominado como los *anillos de Von Thünen*. Mediante este se puede determinar que a medida que un sector productivo se aleja de (o acerca a) determinado centro de consumo, la renta producida por este disminuye (o aumenta) sustancialmente (Fuentes López y otros, 2019). Las implicaciones de esto se traducen en que el consumo de un producto que se encuentra concentrado en un lugar específico determina la utilidad generada, por un lado, en el sector económico al que pertenece el producto y, por el otro, la observada entre los límites geográficos en los que se concentra el consumo. Esto hace relevante que se observen las dinámicas productivas en cuanto a la concentración geográfica y a la especialización de cada territorio subnacional.

Existen diversos métodos a través de los que se pueden determinar estos dos últimos elementos, como el índice de especialización industrial propuesto por Krugman (1991), que mide la especialización a través de la determinación de la diferencia entre estructuras industriales en el ámbito subnacional. De igual forma, existe el coeficiente de localización

de Hoover (1936), por medio del que se obtiene la localización del sector económico de acuerdo con la relación entre la proporción de empleo sectorial en una entidad subnacional, dentro de todos los empleos que se generan en esta organización y la proporción de empleo sectorial en todos los sectores económicos del país.

La metodología considerada es la conocida como índice LQ (Haggett, 1965), que contempla, para un país con varias entidades subnacionales, la relación existente entre la participación de un sector de actividad a escala subnacional sobre la producción subnacional frente al mismo cociente en el ámbito nacional (Lu y otros, 2011). De esta manera, cuando el índice es mayor que la unidad está revelando que la entidad subnacional tiene una especialización productiva en su país en la actividad considerada<sup>5</sup>. Se toman los datos de valor agregado proporcionados por las entidades estadísticas de cada país (véase el cuadro IX.B.2.1) y corresponden al año 2018 debido a que solo para este año se logra consolidar los datos necesarios para la totalidad de los países considerados.

### Cuadro IX.B.2.1

#### Países seleccionados: fuentes de información para el índice LQ

País	Institución	Sigla
Belice	Instituto de Estadística de Belice	SIB
Brasil	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística	IBGE
Chile	Instituto Nacional de Estadísticas	INE
Colombia	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas	DANE
Costa Rica	Instituto Nacional de Estadística y Censos	INEC
Cuba	Oficina Nacional de Estadística e Información	ONEI
El Salvador	Dirección General de Estadística y Censos	Digestyc
Guatemala	Instituto Nacional de Estadísticas	INE
Haití	Instituto Haitiano de Estadística e Informática	IHEI
Honduras	Instituto Nacional de Estadística	INE
Jamaica	Instituto de Estadística de Jamaica	Statin
México	Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía	Inegi
Nicaragua	Instituto Nacional de información de Desarrollo	Inide
Panamá	Instituto Nacional de Estadística y Censo	INEC
Perú	Instituto Nacional de Estadística y Censo	INEI
Rep. Dominicana	Oficina Nacional de Estadística	ONE

5 Una explicación detallada de este índice puede ser consultada en el anexo C.

Se realiza una clasificación de las actividades productivas según el sector económico (primario, secundario o terciario) al que pertenecen debido a una homogenización inexistente en las bases de datos nacionales. Por lo anterior, si en las bases de datos nacionales se considera la producción subnacional de la actividad *agricultura*, su sector correspondiente es el *primario* y con este último se trabaja. Esto posibilita una caracterización de los grandes sectores económicos en los que se especializan los territorios subnacionales de los países seleccionados, además, permite observar cuáles son las fortalezas de los territorios subnacionales que pueden soportar el comercio con los Estados Unidos y la producción que se requiere para este fin. Asimismo, existen ciertos territorios subnacionales que, para el año 2018, no tienen datos por lo que se les cataloga como SD (sin datos).

El cuadro IX.B.2.2 recopila la información obtenida y permite determinar que los países considerados presentan una especialización subnacional inclinada hacia el sector primario, pues cerca del 55% de los territorios subnacionales se especializan en este sector. Además, se observa que poco más de una cuarta parte de los territorios subnacionales se especializan en el sector servicios (terciario), esto implica que la relevancia de este sector es considerable. El sector secundario ocupa el tercer lugar en la jerarquía, este es un aspecto para remarcar debido a la importancia del sector industrial entre las dinámicas de relocalización.

De igual forma, este mismo cuadro permite establecer que, para los países de América del Sur (Perú, Brasil, Chile y Colombia) el sector en el que una mayor cantidad de territorios subnacionales se especializa es el sector primario (en todos los países, el porcentaje es superior al 50%) mientras que para los demás (México, Centroamérica y el Caribe) es el sector terciario (en todos es superior al 45%). Esto significa que los países de América del Sur considerados en este estudio pueden estar preparados para soportar actividades que se relacionan con el sector primario y enfocadas en mantener el comercio con los Estados Unidos. De forma análoga, la misma conclusión vale para Centroamérica, el Caribe y México con respecto al sector terciario. Este último sector no solo es clave en esta región, sino que también ocupa el segundo lugar como sector con más territorios subnacionales especializados en él Perú, Chile y Colombia.

**Cuadro IX.B.2.2****Países seleccionados: Especialización por sectores económicos en el ámbito subnacional, 2018***(En porcentajes del total de entidades territoriales de cada país)*

País	P	S	T	SD
Perú	76,9	7,7	11,5	3,1
Brasil	69,2	19,2	11,5	0,0
Chile	68,2	6,3	18,8	6,3
Colombia	57,6	21,2	21,2	0,0
Centroamérica	42,9	0,0	57,1	0,0
Caribe	25,0	0,0	75,0	0,0
México	19,4	25,8	45,2	9,7
<b>TOTAL</b>	<b>54,6</b>	<b>16,1</b>	<b>25,1</b>	<b>3,5</b>

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de las bases estadísticas nacionales SIB, IBGE, INE, DANE, INEC, ONEI, Digestyc, INE, IHEI, INE, Statin, Inegi, Inide, INEC, INEI y ONE. P=Primario, S=Secundario, T=Terciario, SD=Sin datos. Los porcentajes corresponden al cociente entre el número de territorios subnacionales que tienen una especialización dada (P, S, T) dividido por la cantidad total de estos territorios en cada país.

Si se toman los cinco territorios subnacionales que obtuvieron los índices de especialización productiva más altos para cada país, se encuentra que, para el caso de México, los cuatro más altos (Baja California sur, Quintana Roo, Guerrero y Nayarit) se especializan en el sector terciario mientras que el quinto (Colima) se especializa en el sector secundario, todos ellos con un índice superior a 4. En cuanto al Caribe (se toman cuatro territorios porque no posee más), el análisis permite establecer que Haití obtiene el puntaje de especialización productiva más alto y que se especializa en el sector primario mientras que para los tres restantes la especialización se da en el sector terciario; todos ellos obtienen un índice superior a 1. Para Centroamérica se comprueba que los territorios con los índices que ocupan las posiciones 1 y 4 (Nicaragua y Panamá) se especializan en el sector primario mientras que los demás (Costa Rica, Guatemala y Belice) lo hacen en el sector terciario, todos con un índice superior a 2.

Para los países de América del Sur se encontró que, en el caso peruano, el territorio subnacional con el más alto índice (Cusco) se especializa en el sector primario mientras que los restantes cuatro territorios (Tumbes, Amazonas, San Martín y Apurímac) se especializan en el sector primario, todos con una valoración del índice por encima de 4. Para los casos de Colombia, Chile y el Brasil existe una similitud en cuanto al sector en el que se especializan los territorios que obtuvieron los cinco índices más altos,

pues todos se especializan en el sector primario. No obstante, los cinco territorios subnacionales del Brasil (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Alagoas, Rondônia y Tocantins) superan el índice 2, los cinco de Chile (Maule, Libertador Bernardo O'Higgins, Región Metropolitana de Santiago, Atacama y Magallanes y la Antártica) superan el índice 4 y los cinco territorios subnacionales de Colombia (La Guajira, Meta, Cesar, Casanare y Vichada) superan el índice 5.

Un último análisis se realiza a partir del cuadro IX.B.2.3, que contiene los diez índices más altos de todas las unidades subnacionales pertenecientes a todos los países previstos. Se observa una presencia considerable de territorios subnacionales mexicanos (cuatro) y peruanos (tres) mientras que existen dos territorios subnacionales chilenos y un territorio subnacional colombiano. Se destaca que ningún territorio subnacional caribeño, centroamericano o brasileño logra posicionarse en la lista. Además, la especialización subnacional en el sector primario vuelve a ser protagonista con el 50% de presencia en el cuadro IX.B.2.3, seguida del sector terciario (40%) y después del secundario (10%).

### Cuadro IX.B.2.3

Territorios seleccionados: Índices de especialización productiva subnacional más altos, 2018

Territorio subnacional (país)	Índice	Especialización
Maule (Chile)	44,04	Primario
Cusco (Perú)	15,82	Secundario
Baja California sur (México)	14,75	Terciario
Tumbes (Perú)	13,14	Primario
Libertador Bernardo O'Higgins (Chile)	11,15	Primario
Quintana Roo (México)	10,26	Terciario
Guerrero (México)	6,85	Terciario
Nayarit (México)	5,96	Terciario
Amazonas (Perú)	5,82	Primario
La Guajira (Colombia)	5,75	Primario

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de las bases estadísticas nacionales SIB, IBGE, INE, DANE, INEC, ONEI, Digestyc, INE, IHEI, INE, Statin, Inegi, Inide, INEC, INEI y ONE.

En la siguiente subsección se realiza una ampliación de los resultados que se encontraron para cada país a través de este mismo índice de especialización productiva, al igual que al identificar los territorios que se especializan en cada una de las actividades productivas que más exportan a los Estados Unidos y que se identificaron en la subsección B.1. De esta manera, se puede comprobar la relevancia del *nearshoring* y cómo este puede llegar a ubicarse geográficamente entre los países considerados.

### 3. Resultados América Latina y el Caribe de la estrategia de *nearshoring*

El resultado principal del impacto de la estrategia de *nearshoring* considerada en este estudio se mide en términos del valor agregado adicional que esta supone, en el ámbito de países de América Latina y el Caribe y desagregado por sectores productivos. Esto da lugar, en una segunda etapa del análisis, a una territorialización de estos resultados a escala subnacional. Antes de comenzar con el análisis de resultados, conviene identificar claramente la magnitud del impulso inicial en términos de sectores y países. De acuerdo con los supuestos establecidos (véase el cuadro IX.B.3.2), en el cuadro IX.B.3.1 se presenta cómo se asignarían las nuevas exportaciones de bienes intermedios a los Estados Unidos entre los países seleccionados para este estudio, las que totalizan aproximadamente en 140 mil millones de dólares.

#### Cuadro IX.B.3.1

Países y regiones seleccionados: Valor de las nuevas exportaciones de bienes intermedios hacia los Estados Unidos

(En millones de dólares)

País o región	Productos eléctricos y maquinaria	Pesca	Alimentos y bebidas	Productos metálicos	Petróleo, química y minerales no metálicos	Textil y vestimenta	Equipo de transporte	Madera y papel
Brasil	12 577,0	24,7	493,6	7 188,3	8 740,5	2 911,4	1 682,6	3 542,9
Centroamérica <sup>1</sup>	2 576,0	67,1	103,6	385,1	938,3	665,5	31,1	240,2
Caribe <sup>2</sup>	1 212,2	3,7	76,8	623,5	222,2	382,6	-	13,3
Chile	378,8	42,9	219,4	2 732,3	3 086,4	274,5	66,6	1 521,2
Colombia	606,1	8,5	43,9	825,2	2 148,1	532,4	66,6	166,8
México	58 339,2	66,2	230,3	5 152,8	9 185,0	2 969,7	2 592,7	1 087,6
Perú	75,8	5,5	51,2	1 430,3	370,4	582,3	-	100,1
<b>TOTAL</b>	<b>75 765,1</b>	<b>218,6</b>	<b>1 218,8</b>	<b>18 337,5</b>	<b>24 690,8</b>	<b>8 318,4</b>	<b>4 439,6</b>	<b>6 672,1</b>

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de EORA.

**Nota:** 1 Compuesto por Cuba, Haití, Jamaica y República Dominicana. 2 Compuesto por Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá.



La distribución se hace teniendo en cuenta el peso relativo que tiene cada país en el total de las exportaciones sectoriales de bienes intermedios del grupo en estudio. México y el Brasil son los países a los que se les asigna la mayor proporción, debido a que son los que más exportan a los Estados Unidos, respectivamente. A pesar de la baja participación del resto de los países, la opción tomada en esta investigación es de mantenerlos, ya que, a escala subnacional, pueden representar importantes impactos. Por otra parte, la distribución de las nuevas exportaciones de bienes finales, por un monto cercano a los 155 mil millones de dólares, se comporta de acuerdo con lo que se presenta en el cuadro IX.B.9 de acuerdo con los supuestos discutidos (véase el cuadro IX.B.3.1).

### Cuadro IX.B.3.2

#### Países y regiones seleccionados: Valor de las nuevas exportaciones de bienes finales hacia los Estados Unidos

(En millones de dólares)

País o región	Productos eléctricos y maquinaria	Pesca	Alimentos y bebidas	Productos metálicos	Petróleo, química y minerales no metálicos	Textil y vestimenta	Equipo de transporte	Madera y papel
Brasil	22 514,8	3,3	561,6	1220,2	3212,3	10 495,8	869,0	2760,5
Centroamérica <sup>1</sup>	3077,6	5,4	124,4	73,1	560,3	9890,3	10,3	210,4
Caribe <sup>2</sup>	566,9	0,5	131,1	12,2	93,4	3885,5	-	12,4
Chile	1214,8	10,2	385,0	172,9	550,9	353,2	20,7	1207,0
Colombia	1295,8	0,7	38,7	175,4	859,1	2119,4	27,6	414,7
México	52 075,5	4,8	364,9	711,2	3912,7	22 202,8	2520,9	1436,0
Perú	243,0	0,6	75,7	70,6	149,4	1513,8	-	148,5
<b>TOTAL</b>	<b>80 988,4</b>	<b>25,5</b>	<b>1681,4</b>	<b>2435,6</b>	<b>9338,1</b>	<b>50 460,8</b>	<b>3448,6</b>	<b>6189,5</b>

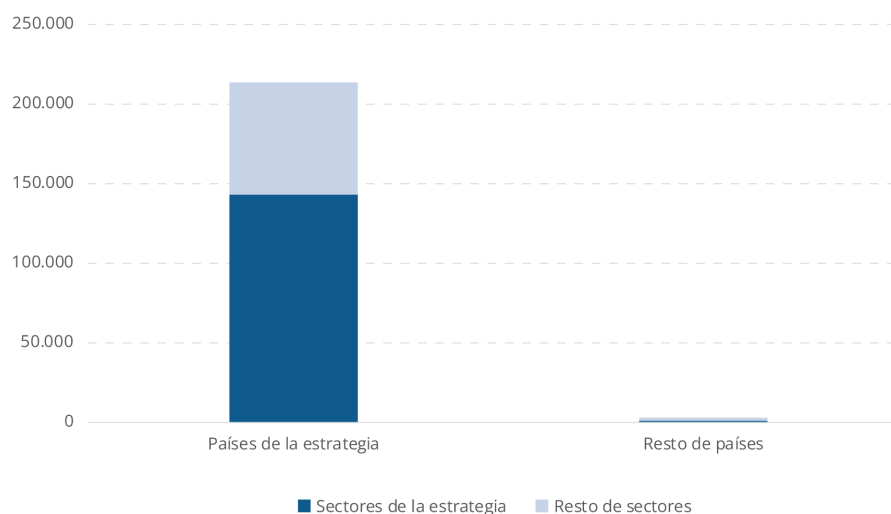
**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de EORA.

**Notas:** 1 Compuesta por Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá. 2 Compuesto por Cuba, Haití, Jamaica y República Dominicana.

En el caso de los bienes finales, la importancia relativa de algunos países cambia con respecto al caso de los bienes intermedios. En particular, los países pequeños tienen una participación distinta, lo que da cuenta de su papel diferencial en los mercados de bienes en proceso y de bienes terminados. Por ejemplo, este es el caso de Centroamérica, que es un gran abastecedor de productos textiles (vestuario), mas no de insumos provenientes de este sector. Esto se vincula con las maquilas que se encuentran en esta subregión, que procesan materia prima y producen ropa para el mercado estadounidense.

La relocalización de las exportaciones chinas a los Estados Unidos que comenzarían a efectuarse desde los países seleccionados de América Latina y el Caribe representa un incremento de las exportaciones brutas por un valor de 294 mil millones de dólares y genera un valor agregado de 217 mil millones de dólares. Aunque es natural pensar que este valor agregado se origine principalmente en los países y sectores que forman parte de la estrategia de *nearshoring*, los encadenamientos productivos de las economías hacen que también haya efectos de derrame sobre otros sectores de esas economías, así como sobre otros sectores de otros países de América Latina y el Caribe (véase el gráfico IX.B.3.1).

**Gráfico IX.B.3.1**  
**América Latina y el Caribe: Distribución del valor agregado generado por la estrategia de *nearshoring* según participación**  
*(En millones de dólares)*



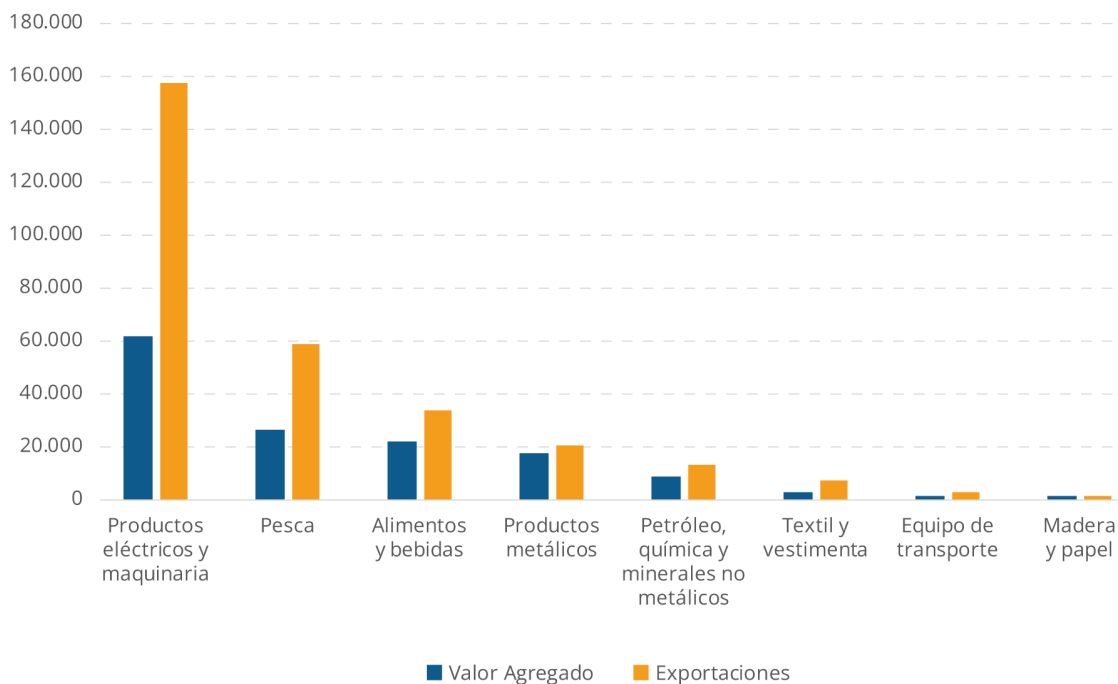
**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de EORA.

Los derrames sobre los demás países no son significativos y brindan evidencia adicional de la débil interrelación comercial de los países de América Latina y el Caribe. En términos de participaciones relativas, el impacto sobre el resto de los países equivale a tan solo el 1,5% del valor agregado generado por la estrategia. Por otra parte, el impacto sobre los nuevos proveedores de la región se reparte entre 143 mil millones de dólares en los sectores que aumentan sus exportaciones hacia los Estados Unidos y 70 mil millones de dólares en el resto de las actividades económicas, que se ven impulsadas de forma indirecta. Es interesante analizar cómo se compara el incremento de las exportaciones brutas totales de los diferentes sectores con el valor generado en cada uno (véase el gráfico IX.B.3.2).

**Gráfico IX.B.3.2**

Países seleccionados para el estudio: Valor agregado y exportaciones asociados con la estrategia de *nearshoring*

(En millones de dólares)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de EORA.

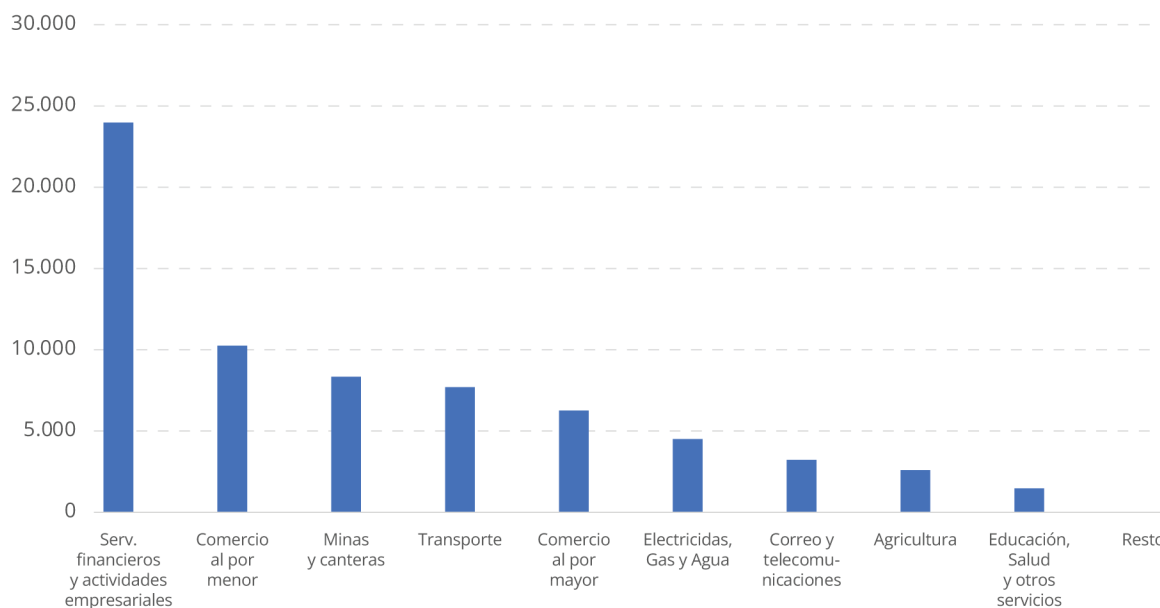
La diferencia entre las exportaciones brutas y el valor agregado en el mismo sector se puede atribuir a que el valor agregado incorpora lo que se genera en otros sectores productivos como resultado de las propias exportaciones. Asimismo, este valor agregado puede generarse tanto en otros sectores del país como en sectores ubicados en el extranjero. La medida también ayuda a entender el grado de encadenamiento que puede tener una industria o sector: cuanto menor sea el valor agregado sectorial con relación a las exportaciones, mayor es el grado de interacción o de dependencia de este sector con otros. A manera de ejemplo, en este caso, el sector de productos eléctricos y maquinaria presenta una relación entre valor agregado y exportaciones brutas del 39%, mientras que en el de productos metálicos esta relación es del 86%. El primero genera más derrames hacia el resto de la actividad económica que el segundo, lo que se puede explicar porque incluye productos más terminados. Por otro lado, las nuevas exportaciones generan derrames en otros sectores. Por ejemplo, para producir y exportar una unidad adicional de alimentos se necesitan insumos de la agricultura, productos intermedios y servicios (transporte, comunicaciones, servicios financieros, entre otros).

El gráfico IX.B.3.3 muestra cuáles son los principales sectores que se benefician indirectamente de la estrategia de *nearshoring* en todos los países que forman parte de ella. Se aprecia la importancia que tienen los servicios en la producción de bienes como los que se consideran en la estrategia de *nearshoring*. A este fenómeno se le ha denominado *servifización* en la literatura especializada y da cuenta de la relevancia, a veces un tanto oculta, que tienen los servicios como proceso de apoyo para la producción (Aboal y otros, 2015; Avendaño y otros, 2019; Vaillant y Gilles, 2017). En particular, se destaca la relevancia de los servicios financieros (que incluyen al sistema bancario y los seguros), el comercio minorista y mayorista y el transporte.

**Gráfico IX.B.3.3**

**Países seleccionados para el estudio: valor agregado generado en los sectores no asociados con la estrategia de *nearshoring***

(En millones de dólares)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de EORA.

En el cuadro IX.B.3.3 se ordenan los países parte de la estrategia de *nearshoring* de acuerdo con su importancia en términos de generación de valor agregado. Asimismo, se añade la columna de exportaciones brutas asociadas con la estrategia y la relación entre valor agregado y exportaciones.

**Cuadro IX.B.3.3****Países seleccionados: generación de valor agregado por país***(En millones de dólares y porcentajes)*

País	VA	%	Exportaciones	%	VA/Export
México	102.649	48,0	162.852	55,3	63,0
Brasil	67.969	31,8	78.799	26,8	86,3
Chile	9.300	4,4	12.237	4,2	76,0
Colombia	8.208	3,8	9.329	3,2	88,0
Rep. Dominicana	4.767	2,2	5.768	2,0	82,7
Costa Rica	4.535	2,1	5.679	1,9	79,9
Perú	4.195	2,0	4.817	1,6	87,1
Guatemala	3.370	1,6	3.760	1,3	89,6
Panamá	2.964	1,4	3.771	1,3	78,6
El Salvador	2.151	1,0	2.745	0,9	78,4
Honduras	1.922	0,9	2.447	0,8	78,6
Haití	503	0,2	574	0,2	87,7
Nicaragua	454	0,2	540	0,2	83,9
Cuba	393	0,2	540	0,2	72,8
Jamaica	247	0,1	356	0,1	69,5
Belice	9	0,0	16	0,0	54,0
<b>TOTAL</b>	<b>213 636</b>	<b>100,0</b>	<b>294 229</b>	<b>100,0</b>	<b>72,6</b>

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de EORA.

Debido a que la configuración de la estrategia de *nearshoring* se basa en la participación de cada país en las exportaciones del grupo de referencia de países, era esperable que México y el Brasil resultasen los más beneficiados, apropiándose de prácticamente el 80% del valor agregado total. Es interesante comparar el desempeño de estos países en términos de la relación entre valor agregado y valor de las exportaciones (última columna). En el caso del Brasil, un alto porcentaje de las nuevas exportaciones se traduce en valor agregado doméstico, mientras que en el caso de México este porcentaje es mucho menor, lo que evidencia su mayor integración en cadenas globales de valor. Los siguen Chile y Colombia, con aproximadamente el 4% del valor agregado y similar participación en las nuevas exportaciones. En el Caribe se destaca la República Dominicana, que comparte posición con Costa Rica y Perú. El resto de los países tienen participaciones menores al 2%, aunque esto no significa que los impactos no sean significativos en el ámbito de sus unidades subnacionales.

**Cuadro IX.B.3.4**

Países y regiones seleccionados: Sectores de mayor generación de valor agregado después de la estrategia de *nearshoring*

País o región	Sector económico
Brasil	Productos eléctricos y maquinaria
Centroamérica <sup>1</sup>	Servicios financieros y actividades empresariales
Caribe <sup>2</sup>	Servicios financieros y actividades empresariales
Chile	Petróleo, química y minerales no metálicos
Colombia	Textil y vestimenta
México	Productos eléctricos y maquinaria
Perú	Textil y vestimenta

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de EORA.

**Notas:** 1 Compuesta por Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá. 2 Compuesto por Cuba, Haití, Jamaica y República Dominicana.

El cuadro IX.B.3.4 recoge los sectores económicos que generan el mayor valor agregado como resultado de la estrategia de *nearshoring* en cada país o región. En el Brasil y México se destaca el rol del sector productos eléctricos y maquinaria. En Chile el valor agregado se genera principalmente en petróleo y productos químicos, mientras que en Colombia y el Perú el sector de los textiles y la vestimenta. Centroamérica y el Caribe se benefician en el sector de intermediación financiera. Estos resultados plantean interesantes preguntas para responder en términos territoriales, debido a que en lugar de verse a escala nacional tienen un impacto espacial. Este tema se discute con mayor profundidad en la siguiente sección.

#### 4. Efectos subnacionales de la estrategia de *nearshoring*

A partir del cuadro IX.B.3.4 esta sección busca identificar los territorios subnacionales para cada uno de los países considerados, de acuerdo con el índice de especialización productiva, que se fundamenta en los datos de cada una de las entidades estadísticas nacionales. Es importante considerar que este indicador busca demostrar la importancia relativa entre las entidades subnacionales de cada uno de los sectores o actividades productivas con respecto a la realidad nacional. Por esa razón, no muestra los sectores o actividades productivas cuyos valores absolutos son más altos. El cuadro IX.B.4.1 reconoce los sectores económicos presentes en las bases nacionales, al igual que los sectores económicos que se identifican en el cuadro IX.B.3.4 estos últimos fundamentados en la base EORA.

##### Cuadro IX.B.4.1

Países seleccionados: Sectores de mayor generación de valor agregado, EORA en comparación con bases nacionales

País o región	Sector económico - EORA	Sector económico-Bases nacionales
Brasil	Productos eléctricos y maquinaria	Industria
Caribe	Servicios financieros y actividades empresariales	(a) Servicios financieros y (b) actividades empresariales
Centroamérica	Servicios financieros y actividades empresariales	(a) Servicios financieros y (b) actividades empresariales
Chile	Petróleo, productos químicos y minerales no metálicos	Minería
Colombia	Textiles y prendas de vestir	Industrias manufactureras
México	Electricidad y maquinaria	Industrias manufactureras
Perú	Textiles y prendas de vestir	Manufactura

La metodología que se utiliza considera los valores subnacionales asociados con el índice de especialización productiva (especificado en la sección B2) para cada una de las actividades productivas que se identificaron en el ámbito nacional, jerarquizándolas de acuerdo con el mayor valor. Posteriormente, se establece una categorización territorial en la que los valores del índice iguales o superiores a 1,5 se consideran como *alta especialización*, los valores inferiores a 1,5, pero superiores a 1 se catalogan como *especialización*, mientras que los valores del índice inferiores a 1 se les otorga la categoría *no especialización*. Además, existen determinados territorios sin datos estadísticos por lo que en las tablas de categorización se les considera como SD (sin datos). Por lo anterior, las siguientes figuras contemplan los resultados para cada país o región analizada.

**Gráfico IX.4****El Brasil: Especialización en industria por entidades subnacionales**

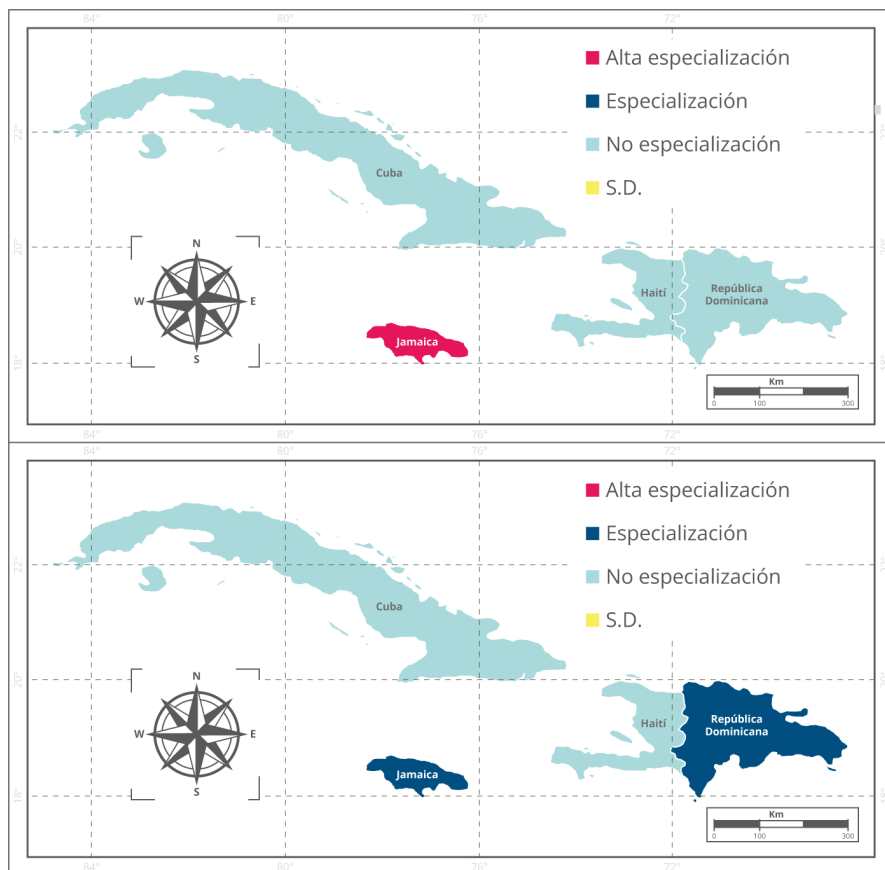
**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística.

Por otra parte, el gráfico IX.4 ejemplifica que el índice de especialización subnacional en el Brasil, para el sector *industria*, refleja un único territorio subnacional catalogable como *alta especialización*: Amazonas. Este caso resulta contraintuitivo frente al desarrollo industrial vinculado con la zona costera del país, pero muestra aspectos relevantes sobre la importancia que tiene el sector industrial en el Estado. Esto se observa principalmente en la zona franca de Manaus, una de las más importantes para el país, ya que su producción está vinculada con el sector de electrónica en general, informática, motocicletas y productos de plástico (Bekerman y Dulcich, 2017) e implica que esta zona geográfica es la más adecuada para establecer actividades económicas que se relacionan con la industria en el Brasil. Además, el mapa revela que otros seis territorios subnacionales obtienen categoría *especialización*, como Espírito Santo, Pará, Santa Catarina, Minas Gerais, Paraná y Río de Janeiro.



**Gráfico IX.5**

**El Caribe: Especialización en (a) actividades financieras y de seguros y (b) actividades inmobiliarias y empresariales**

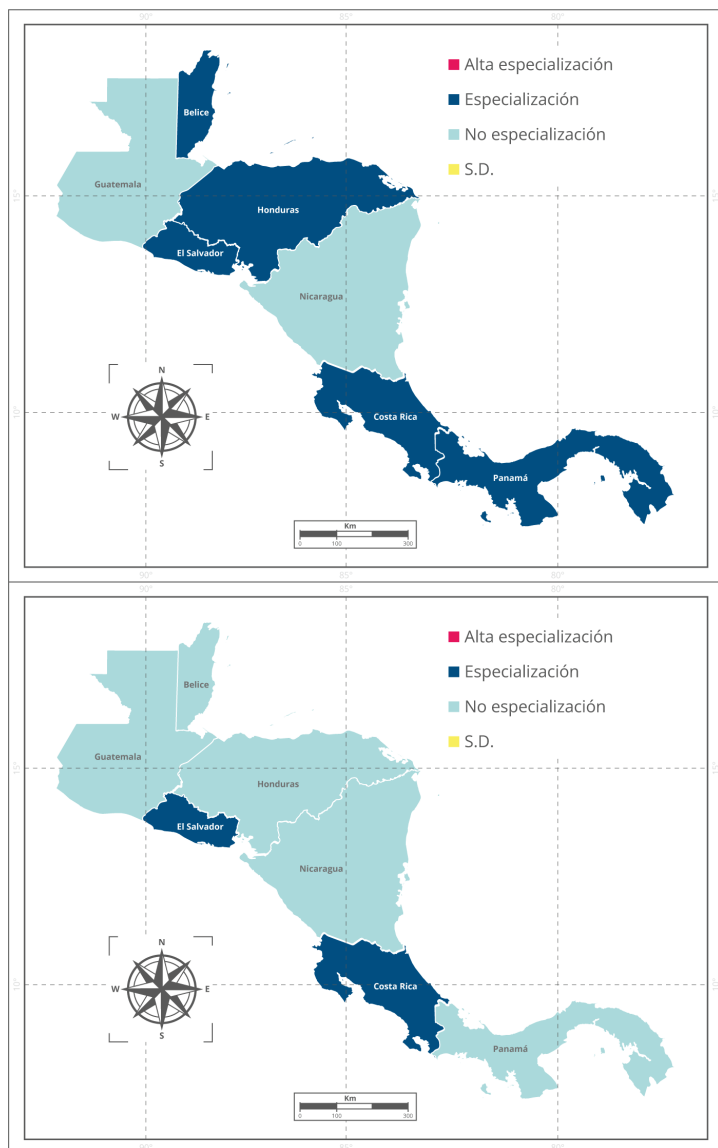


**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de la Oficina Nacional de Estadística e Información de Cuba, el Instituto Haitiano de Estadística e Informática, el Instituto de Estadística de Jamaica y la Oficina Nacional de Estadística dominicana (a): mapa superior (b): mapa inferior.

El gráfico IX.5 refleja los resultados en el índice de especialización productiva para el caso de la región Caribe y se observa que el análisis debe hacerse para dos actividades productivas diferentes: actividades financieras y de seguros (mapa superior) y actividades inmobiliarias y empresariales (mapa inferior). En el mapa superior se puede observar que el territorio de Jamaica se categoriza como alta especialización para la producción de actividades financieras y de seguros, lo que significa que es el único territorio cuyo peso del sector es más alto con relación a sus vecinos en esta actividad productiva. Asimismo, en lo que respecta a las actividades inmobiliarias y empresariales, el mapa de la parte inferior de la figura demuestra que tanto Jamaica como República Dominicana son territorios adecuados para el establecimiento del *nearshoring*, debido a que, aunque no se consideran de alta especialización, poseen categoría especialización (índice superior a 1 e inferior a 1,5). Ambos mapas revelan que Cuba y Haití no se consideran como territorios adecuados para la producción de ninguna de las dos actividades mencionadas, ya que sus índices obtuvieron valoraciones inferiores a 1.

**Gráfico IX.6**

**Centroamérica: Especialización en (a) actividades financieras y de seguros y (b) actividades inmobiliarias y empresariales**



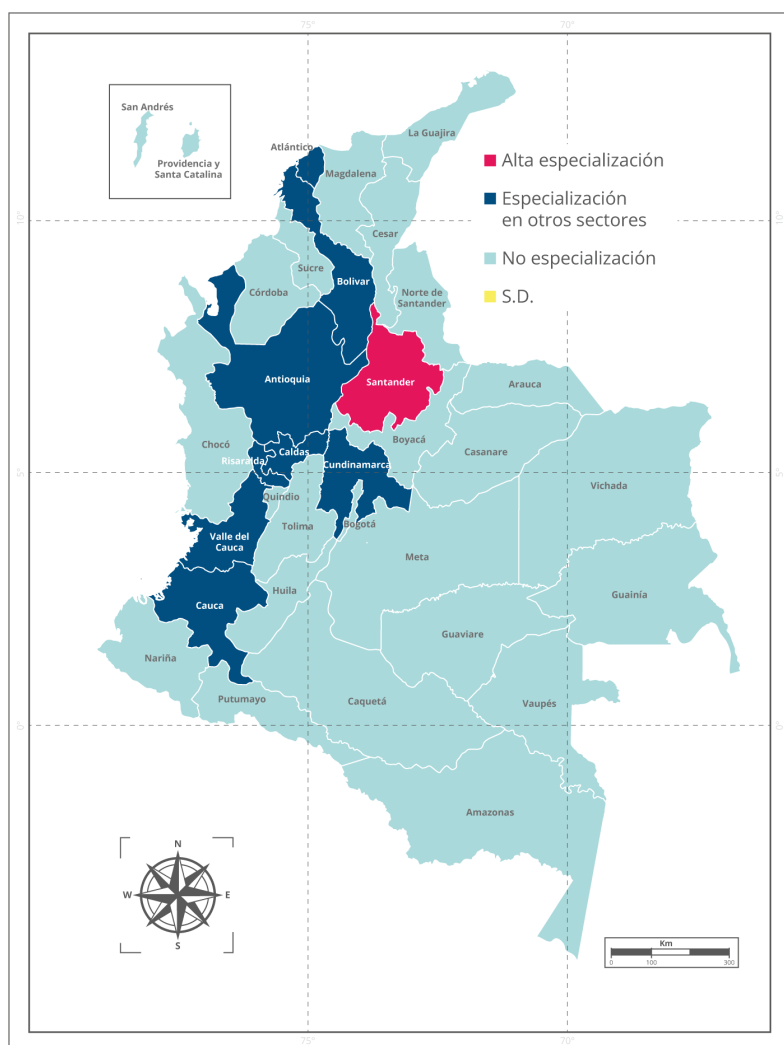
**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto de Estadísticas de Belice, la Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador, el Instituto Nacional de Estadística y Censos costarricense, el Instituto Nacional de Estadísticas de Guatemala, el Instituto Nacional de Estadística de Honduras, el Instituto Nacional de Información de Desarrollo de Nicaragua y el Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá (a): mapa superior (b): mapa inferior.

La información obtenida en el gráfico IX.6 refleja los índices de especialización subnacional para el caso de Centroamérica y, al igual que en el caso del Caribe, el análisis debe hacerse para dos actividades productivas diferentes: actividades financieras y de seguros (mapa superior) y actividades inmobiliarias y empresariales (mapa inferior). Se observa que, para ambos casos, no existe ningún territorio catalogado con *alta especialización* debido a que ninguno de ellos obtuvo un índice superior a 1,5. Para el primer caso (mapa superior) se observa que existen territorios



Los resultados para Chile, que se relacionan con el índice de especialización productiva subnacional y recopilados en el gráfico IX.7, indican que tanto la región de Arica y Parinacota como las de Atacama, Coquimbo, Los Ríos y Aysén son entidades subnacionales altamente especializadas en minería. Destaca, además, el hecho de que no existen territorios subnacionales categorizados con *especialización* debido a que ninguno de ellos obtuvo una valoración superior a 1 y, al mismo tiempo, inferior a 1,5. Por último, existe un caso sin información estadística (Ñuble) categorizado como SD.

**Gráfico IX.8**  
Colombia: Especialización en industrias manufactureras por entidades subnacionales



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas de Colombia

En el gráfico IX.8, se demuestra para Colombia un resultado en el índice de especialización productiva que permite catalogar únicamente al departamento de Santander con *alta especialización* en el sector de industrias manufactureras. Además, para los territorios subnacionales de Bolívar, Antioquia, Cundinamarca, Caldas, Risaralda, Valle del Cauca y Cauca, los resultados permiten categorizarlos como territorios con *especialización* debido a los valores que se obtienen en el índice de especialización productiva entre 1 y 1,5. Estos resultados demuestran un establecimiento del *nearshoring* en Colombia aplicable a un único departamento mientras que los demás territorios especializados tienen un rol de apoyo productivo o de candidatos potencialmente útiles para la producción de bienes que se relacionan con la manufactura. Los departamentos restantes no se encuentran especializados en este tipo de actividades según los resultados.

**Gráfico IX.9**  
**México: Especialización en industrias manufactureras por entidades subnacionales**



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía mexicano.

En el gráfico IX.9, se muestra que en México el índice de especialización productiva del sector industrias manufactureras determina la existencia de cinco territorios subnacionales altamente especializados: Coahuila, San Luis de Potosí, Querétaro, Aguascalientes y Chihuahua. Esto significa que la estrategia de *nearshoring* en México se establecería, de manera adecuada,

en los territorios subnacionales mencionados anteriormente, pues su alta especialización los hace superiores en términos productivos a los demás territorios. Además, existen otros diez territorios subnacionales que, aunque no obtuvieron un alto puntaje en el índice, sí reflejan cierto grado de especialización potencialmente útil para la estrategia del *nearshoring* y el sector de industrias manufactureras: Puebla, Guanajuato, Campeche, Sonora, Tlaxcala, Nuevo León, Tamaulipas, Jalisco, Hidalgo y México. Existen también tres territorios sin datos estadísticos mientras que los restantes se categorizan como *no especializados* debido a que obtienen un índice inferior a 1, lo que implica que su especialización productiva se vincula con otros sectores económicos como el primario o terciario.

**Gráfico IX.10**

**El Perú: Especialización en manufactura por entidades subnacionales**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú.

En el caso del Perú, en el gráfico IX.10 se indica una valoración superior a 1,5 para el índice de especialización productiva en manufactura entre los territorios subnacionales de Lima y Moquegua, denotando una especialización de producción relativa superior a la de los demás territorios. El mapa también refleja tres territorios con un nivel de especialización menor, no por este hecho menos relevantes, en manufactura: Junín, Huánuco y Lambayeque. Los demás territorios no revelan especialización alguna debido a que obtuvieron índices menores que 1.

De esta manera, en un escenario mundial en el que las cadenas globales de valor se ven amenazadas constantemente y en el que el rol de la China genera cada vez más incertidumbre en el ámbito comercial, el análisis realizado permite determinar que Latinoamérica y el Caribe pueden tener lo requerido para remplazar al gigante asiático como abastecedores de los Estados Unidos e incorporarse al comercio internacional. Además, el *nearshoring* posibilita la identificación de los territorios subnacionales que se adaptan mejor al escenario que se planteó y, por ende, al establecimiento geográfico de las actividades productivas que pueden dejar de demandarse por los Estados Unidos a la China para pasar a demandarse a Latinoamérica y el Caribe.

**Cuadro IX.B.4.2**  
Territorios subnacionales especializados y altamente especializados por país

País o región	Sector económico. Bases nacionales	Territorios altamente especializados	Territorios especializados
Brasil	Industria	Amazonas	Espírito Santo, Pará, Santa Catarina, Minas Gerais, Paraná y Río de Janeiro
Caribe	(a) Actividades financieras y de seguros	Jamaica	
	(b) Actividades empresariales		Jamaica y República Dominicana
Centroamérica	(a) Actividades financieras y de seguros		Belice, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Panamá
	(b) Actividades empresariales		Costa Rica y El Salvador
Chile	Minería	Arica y Parinacota, Atacama, Coquimbo, Los Ríos y Aysén	
Colombia	Industrias manufactureras	Santander	Bolívar, Antioquia, Cundinamarca, Caldas, Risaralda, Valle del Cauca y Cauca
México	Industrias manufactureras	Coahuila, San Luis de Potosí, Querétaro, Aguascalientes y Chihuahua	Puebla, Guanajuato, Campeche, Sonora, Tlaxcala, Nuevo León, Tamaulipas, Jalisco, Hidalgo y México
Perú	Manufactura	Lima y Moquegua	Junín, Huánuco y Lambayeque

Por lo tanto, en el ámbito productivo en el cuadro IX.B.4.2 se resumen los resultados presentados a lo largo de la sección. De esta forma, la relocalización de actividades en América Latina y el Caribe pueden tener un comportamiento diferencial si se observa el nivel territorial especializado, no solamente los territorios cuyos valores absolutos son mayores en los diferentes sectores económicos. El índice de especialización realizado pone de manifiesto que áreas que tradicionalmente no están vinculadas con la atracción de actividades económicas internacionales pueden contar con capacidades y vocaciones en sectores que promuevan el buen desempeño e implementación del *nearshoring*. A continuación, se presentan las conclusiones del escrito, buscando dar recomendaciones que promuevan la relocalización de actividades económicas dentro de la región, pero que también fortalezcan las capacidades territoriales. Por lo anterior, se velará por una construcción de estrategias complementarias entre los órdenes regionales, nacionales y territoriales que pueden consolidar una implementación correcta del *nearshoring*.



## C. Conclusiones y recomendaciones

---

Una vez considerados estos resultados, se hace relevante articular mecanismos de cooperación supranacionales con iniciativas subnacionales mediante sistemas de información que faciliten el acceso y la discusión entre agendas. El abastecimiento regional y la producción han venido apareciendo de manera creciente en la realidad de la cooperación internacional, lo que a la vez ha impulsado desde las empresas multinacionales y algunos gobiernos de la región el interés creciente de inserción en organismos multilaterales que otorgan mayores beneficios comerciales a las partes. Es allí donde las compañías globales han comenzado a adaptar y redefinir sus estrategias de abastecimiento, con el propósito de formar parte de las cadenas globales de valor y aumentar la resiliencia comercial. Entre estas estrategias se encuentra la diversificación de los proveedores de materias primas e insumos, incrementando la atracción de inversiones promocionada dentro del *nearshoring*.

La pandemia por COVID-19 impactó profundamente todas las economías globales lo que provoca relevantes cambios sociales, políticos y económicos de los que incluso actualmente se experimentan efectos devastadores. Uno de estos efectos son las interrupciones a las cadenas globales de valor frente a las que América Latina y el Caribe tienen dos posibles posturas: ser abastecedores de materias primas o posicionarse como una potencial zona productiva capaz de suministrar manufacturas a otras regiones. Existe una oportunidad única frente a la que Latinoamérica y el Caribe pueden ser el remplazo de zonas globales manufactureras, como Asia, impulsada por el escenario de guerra comercial entre Estados Unidos y la China. Además, encaja adecuadamente en un entorno latinoamericano y caribeño en el que la importancia territorial en el ámbito económico está en auge y se reconoce como la solución a las crecientes problemáticas de la región. Por lo anterior, el establecimiento de estrategias de *nearshoring*, que muestra prometedores esfuerzos académicos en la región, puede ser un factor importante en el desarrollo.

La actual guerra comercial hace tambalear el escenario internacional y, aunque es temprano para saber cómo evolucionará el nuevo proceso de equilibrios entre grandes potencias, es importante reconocer que tiene impactos en las relaciones económicas, comerciales y políticas en el ámbito internacional y en un sinnúmero de ámbitos que se relacionan. De igual forma, los Estados Unidos y el mundo viven una dura coyuntura caracterizada por una inminente recesión y profundizada por la crisis de distribución del ingreso (Banco Mundial, 2022), sin embargo, es relevante reconocer que todavía tiene una fuerte economía demandante de bienes y servicios.

Por esta razón, es importante que América Latina y el Caribe consideren esta coyuntura mundial como una ventana de oportunidad para configurarse como zona manufacturera que provea a los Estados Unidos al tiempo que se deterioran sus relaciones con Asia. Sin embargo, debido a que de forma inevitable el mundo va hacia cadenas regionales de valor, para esto tiene que superar trabas estructurales como la educación y la formación para el trabajo, al igual que fortalecer su proceso de apertura para fortalecer las ventajas comparativas y competitivas existentes.

Así, con un actual escenario de interconexión comercial, política, económica y financiera entre diversas entidades autónomas con capacidades competitivas se genera vulnerabilidad entre los mercados, frente a la que el *nearshoring* se establece como una herramienta de potencialización de ventajas competitivas. En América Latina, esta herramienta puede ser una estrategia que supla el abastecimiento del mercado estadounidense en un escenario de desgaste comercial y político entre las principales potencias globales (la China y los Estados Unidos). Por lo anterior, considerando que los territorios se conciben como entidades con capacidades competitivas generadoras de efectos de derrame, el *nearshoring* complementa la generación de atractivos regionales que, de manera previa, requieren una evaluación integral del territorio. De esta forma, se configuran como objetivos relevantes la identificación de los sectores económicos que más generan valor agregado en cada uno de los países que componen América Latina y el Caribe y la identificación del territorio subnacional especializado en la producción de este sector económico determinado previamente.

A continuación, se exponen recomendaciones vinculadas con las principales consideraciones abordadas en este documento con el objetivo de postular el escenario más adecuado para la implementación del *nearshoring* en América Latina y el Caribe. Estas propuestas se enmarcan en la articulación entre mecanismos de cooperación e iniciativas supranacionales para el fortalecimiento de las especialidades nacionales enfocadas en la relocalización productiva y el incentivo a esta localización al interior de los países. Por lo anterior, el *nearshoring* pasa a ser un aspecto importante en el ámbito regional debido a que, al tener componentes territoriales, sirve para mejorar las condiciones de los territorios y, a la vez, la proyección de la región latinoamericana y caribeña en su totalidad.

### **1. *Nearshoring*, herramienta de competitividad latinoamericana y caribeña**

Es importante favorecer las alianzas en el ámbito regional con los Estados Unidos para el fortalecimiento económico, lo que propicia un escenario más competitivo en sectores identificados para América Latina y el Caribe. Esto hace que los Estados se beneficien, desde sus agendas regionales, a través del fortalecimiento de las capacidades competitivas que exige el nivel internacional, en especial los Estados Unidos, que deben contar con un apalancamiento de la integración económica entre América Latina y su vecino norteamericano. Desde la cooperación internacional deben utilizarse mecanismos como la asistencia técnica o financiera, que deben estar enfocadas en la especialización productiva para fortalecer el potencial de los países de la región, reconociendo que el *nearshoring* se concentra en la potencialización de sectores estratégicos que se pueden ubicar en los países implicados.

Además, los países pueden aprovechar los recursos que se generan a partir de los mecanismos de integración, para reorientar el gasto hacia el *nearshoring* y fortalecer las economías locales, lo que permite incentivar procesos de producción competitivos e impulsar iniciativas diferenciales en el ámbito comercial dentro de la región. Estos recursos deben estar enfocados en garantizar la provisión de los insumos necesarios para la producción de los sectores clave con el propósito de generar un respaldo a estos procesos de integración y fortalecer los mecanismos de producción estratégicos de los países. De igual manera, el uso de estos recursos también se vincula con el fortalecimiento de la cadena productiva y evitar afectaciones al proceso de producción, garantizando el cumplimiento de las alianzas con los Estados Unidos.

De esta manera, las capacidades económicas de los países pueden estar enfocadas en aquellas ventajas que generen valor agregado, lo que permite una mejora de la economía e impide una fragmentación y debilitamiento mucho más profundos de la región. Al mismo tiempo, estos recursos, junto con la especialización productiva generada, fomentan la inversión regional que da la posibilidad de una mejor eficiencia y competitividad en los sectores económicamente estratégicos. De igual forma, la relocalización de nuevas actividades económicas genera un desarrollo de la competitividad en las cadenas globales de valor apalancada en elementos trascendentales como la cercanía geográfica, las conexiones marítimas y aéreas, las zonas horarias similares y una larga historia de integración cultural.

El esfuerzo conjunto entre los países tiene la capacidad de generar complementariedades productivas, por lo que es necesario contar con liderazgos públicos y privados que trabajen por la integración regional. No obstante, existen retos globales de urbanización y la profundización de las brechas entre los países y sus regiones, por lo que todavía es necesario identificar y vincular los actores políticos, sociales y económicos de relevancia internacional. Esto muestra la importancia de apalancar sectores estratégicos, sobre la base del *nearshoring*, con el objetivo de consolidar cambios estructurales que relocalicen las ventajas comparativas para afianzar las mejoras productivas en el continente. Lo anterior genera un fomento de industrias en América Latina y el Caribe, lo que posibilita la corrección de los desequilibrios estructurales que han permeado la capacidad de especializarse en aquello que los países y sus regiones mejor saben hacer.

No obstante, en América Latina y el Caribe se desconoce la capacidad productiva de sus entes subnacionales, lo que ha producido disparidades productivas en los distintos sectores económicos potencializadas por una desconcentración de los recursos y esfuerzos, que posteriormente se reflejan en la interacción supranacional. Por esto, es necesario mejorar las capacidades de los gobiernos nacionales para ajustar los desequilibrios existentes, que pueden apoyarse en su identificación por estructuras y organismos en el ámbito supranacional (organismos multilaterales), lo que permite las actividades económicas desde una agenda regional. Esto posibilita una mejor articulación de la producción de bienes y servicios que, al mismo tiempo, aumenta el intercambio y da la posibilidad de eliminar las disparidades de los sectores. Asimismo, se debe fortalecer el modelo de gobernanza internacional con el propósito de identificar los recursos de los diferentes sectores —público, privado, de academia y civil— que permiten la promoción e implementación del *nearshoring*.

### **2. Territorios competitivos que complementan el *nearshoring***

Los territorios deben incluir iniciativas públicas locales enfocadas en la incorporación de elementos estratégicos en el ámbito subnacional para, en primer lugar, atraer capitales internacionales y sus actividades económicas que fortalezcan los procesos de integración y permitan el crecimiento agregado al igual que la cohesión de los actores territoriales. De esta manera, también se pueden reducir las disparidades que enfrentan los territorios al interior de las nacionales. Para lograr estas capacidades se debe incentivar la localización de actividades, considerando la lógica de integración regional y el establecimiento de iniciativas de gobernanza local que incentiven la localización subnacional de actividades, teniendo en cuenta los capitales sociales, empresariales, económicos, humanos e institucionales presentes.

De igual forma, es necesario fortalecer el proceso de integración desde las relaciones entre poblaciones locales y el accionar de los diferentes niveles de gobierno, debido a que la interacción continua de los intereses de los diferentes tomadores de decisión responderá a la localización de sectores económicos estratégicos. El éxito de esta localización comprende el uso de herramientas que articulen, tanto el nivel local como el nacional, desde plataformas de avance en la inserción regional. Para esto, es relevante aumentar el principio de autonomía subnacional, la disposición hacia los sectores estratégicos y las capacidades para potencializar las ventajas comparativas. De la misma manera, se debe prestar atención al factor innovación, debido a su capacidad de impulsar la actividad económica de la mano del conocimiento y a otros elementos como la educación o la inversión en investigación y desarrollo para que el rol del proveedor de manufacturas perdure en el mediano y largo plazo.

No obstante, es también necesario considerar, quizá no como un elemento relevante, pero como un componente probable, que el mundo occidental transitará hacia estilos de vida más sostenibles y saludables. Esto lo respalda la evidencia empírica acerca de lo perjudicial de los actuales patrones de consumo (Willett y otros, 2019) y la creciente importancia y grado de consciencia que las sociedades (principalmente en Europa y, de forma incipiente, en los Estados Unidos) les asignan a estos temas. La relevancia de este elemento radica en el hecho de que afecta, de forma directa, el tamaño de la demanda de bienes, al igual que los impactos que su producción en el ámbito ambiental, social y económico, obligando adecuaciones en los procesos de producción.

La gestión en el ámbito nacional debe disminuir las brechas productivas existentes favoreciendo la relocalización de actividades que se relacionan con los sectores estratégicos que se identifican en sus entidades subnacionales. Esto genera no solo una mayor competitividad de los países, sino que incentiva el uso de los recursos territoriales existentes y que, de otro modo, no necesariamente se utilizan en esta línea de inversión. Además, debe fortalecerse el direccionamiento nacional a los territorios subnacionales en cuanto a la búsqueda de mecanismos que permitan fortalecer los procesos de gobernanza local, incorporando alternativas organizacionales y espacios de innovación pública y social que promuevan, faciliten y controlen las acciones por desarrollar dentro de la relocalización de actividades mediante el *nearshoring*. Esto genera un empoderamiento de los actores territoriales en la toma de decisiones, que posibilita que los escenarios de comercio internacional cuenten con una mayor eficiencia al articular la producción interna con la demanda extranjera.

Por lo anterior, es necesario generar un apoyo a los sectores económicos estratégicos y con mayor competitividad de orden subnacional que permita limitar el aumento de brechas internacionales. Esto se debe a que los territorios adquieren capacidades competitivas que fortalecen la especialización territorial, al mismo tiempo que mejoran la del nivel nacional. Los territorios pueden complementar las directrices nacionales y permitir la incorporación de modelos productivos que comprendan e incluyan sus realidades.

### **3. Especialización territorial desde la integración regional**

Las estrategias de articulación de cooperación internacional con gobiernos locales deben formar parte del avance de los procesos de integración de América Latina y el Caribe. Para esto, es necesario mejorar la articulación internacional desde la integración comercial de los gobiernos locales en el proceso multilateral, ya que se han dado diversos intentos de integración regional que responden a la multipolaridad e interdependencia de la arena internacional, pero no necesariamente a las necesidades territoriales. Por consiguiente, es posible identificar que el mapa de integración regional latinoamericano no se ha articulado con los niveles subnacionales, lo que evidencia un desconocimiento de las capacidades, tanto de las empresas como de los territorios al interior de los países que componen la región.

En consecuencia, para que exista un panorama armónico, la cooperación entre países debe apoyar las realidades territoriales considerando los diversos sectores estratégicos productivos, procurando que este aspecto sea una de las principales características de las políticas supranacionales. Por tal razón, el escenario latinoamericano debe incentivar una serie de transformaciones mediante las que entidades territoriales puedan llegar a articularse dentro del escenario internacional, potencializando los procesos de *nearshoring*, de una manera efectiva, lo que disminuye las brechas productivas de las entidades subnacionales que no permitieron una vinculación a la economía mundial.

Un análisis comparativo con el modelo de gestión europeo refleja que para que exista una especialización territorial se deben facilitar recursos financieros que promuevan iniciativas locales (Ordóñez Solís, 2011). De esta manera, la implementación del *nearshoring* se beneficiaría la participación de los territorios de manera autónoma, pero en articulación con los objetivos propuestos desde la integración. Lo anterior complementa la cooperación con los diferentes niveles de gobierno, fundamentalmente las administraciones nacionales.

De igual manera, el proceso de integración europeo incluye, en los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE), la gestión conjunta para la financiación de programas subnacionales que aportan valor agregado y crecimiento sostenible a la región (Hernández López, 2017). De este modo, para América Latina y el Caribe es necesario apoyar en el ámbito técnico y financiero las apuestas y las agendas territoriales que faciliten el *nearshoring* en los territorios. Esto se traduce en una mejora de estrategias socioeconómicas donde, desde los procesos de integración regional, se generan mecanismos para encontrar beneficios que suplan los costos de formación y diversificación de la producción, lo que hace que la distribución de los recursos sea más equitativa en la medida en que se relocaliza el proceso productivo.

A partir de estas características, la cooperación supranacional debe responder en el favorecimiento de las interacciones entre el abastecimiento regional estratégico, reconociendo su relevancia en los procesos locales. Por lo anterior, el caso característico de fondos de cooperación internacional para la región se observa desde el MERCOSUR con el Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM). En el caso de la disparidad y oportunidad de las diferentes empresas, la agenda programática de cooperación de MERCOSUR interviene a través de la financiación de los proyectos y metas regionales (Bogado Bordazar, 2010). Para esto, se articulan estrategias que constituyen oportunidades para el desarrollo de objetivos y necesidades propios del proceso de integración.

En la actualidad, el rol de las integraciones en América Latina y el Caribe presenta una dicotomía en el proceso de integración, en la medida en que los programas de avance no se interrelacionan con proyecciones que contribuyan con la transformación de las economías más pequeñas. Esto se debe a que no mitigan las brechas territoriales, sino que propenden por acciones conjuntas entre iguales sin aportar mayor valor agregado. En consecuencia, se deben incluir esquemas de integración para afianzar un avance productivo con el propósito de la renovación especializada de la industria en el ámbito regional. Por lo anterior, la integración supranacional debe disminuir asimetrías territoriales y llenar vacíos existentes en el ámbito productivo, con el objetivo de generar un mayor desarrollo socioeconómico, que articule la búsqueda de mayores recursos para el financiamiento relativo de los desafíos existentes en el ámbito económico, competitivo y de cohesión social, asimilando los objetivos que se dan a partir de la especialización productiva del comercio. De esta forma, las disparidades regionales pueden disminuirse debido al fortalecimiento económico y productivo de los países —apalancado en el nivel subnacional— y las nuevas capacidades competitivas que se generan a partir de una mejor integración multilateral.



## Bibliografía

- // **Aboal, D., G. Crespi y L. Rubalcaba (2015)**, *La innovación y la nueva economía de servicios en América Latina y el Caribe*, Retos e implicaciones de política, Montevideo, BID, IDRC y Cinve.
- // **Alfonso, O. A. (2001)**, "Ciudad y región en Colombia; Nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial", *Revista de Derecho y Economía*, N° 11, [en línea] <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/contxto11&id=96&div=&collection>.
- // **Avendaño, R. y otros (2019)**, *Latin America faltering manufacturing competitiveness. What role for intermediate Services?*, International Trade Series 148, Santiago, CEPAL.
- // **Baldwin, R. (2011)**, "Trade and industrialisation after globalisation second unbundling: how building and joining a supply chain are different and why it matters", *Documento de trabajo 17716*, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research (NBER), [en línea] <http://www.nber.org/papers/w17716>.
- // **Banco Mundial (2022)**, *The World Bank Data*, [en línea], <https://data.worldbank.org/>.
- // **Bekerman, M. y F. Dulcich (2017)**, "Análisis comparativo de la Zona Franca de Manaus y el área aduanera especial de Tierra del Fuego", *Economía e Sociedad*, Vol. 26, N° 3, 751-791.
- // **Bogado Bordazar, L. L. (2010)**, "Los proyectos de infraestructura y los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR: el caso de interconexión eléctrica entre Uruguay y Brasil", *Boletín Informativo del CENSUD*, N° 20, [en línea] <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/45764>.
- // **Boisier, S. (2004)**, "Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente", *EURE*, Vol. 30, N° 90, 27-40, Santiago, [en línea] <https://doi.org/10.4067/S0250-71612004009000003>.
- // **Cadarso y otros (2021)**, *Comercio e integración en el mundo post-COVID-19: Oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, [en línea] <https://doi.org/10.18235/0003837>.
- // **Cadarso, M. Á., F. Monsalve y C. Arce (2018)**, "Emissions burden shifting in global value chains: winners and losers under multi-regional versus bilateral accounting", *Economic Systems Research*, Vol. 30, N° 4, 439-461, [en línea] <https://DOI.org/10.1080/09535314.2018.1431768>.
- // **CEPAL (2014)**, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe/ Integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante*, Santiago, Naciones Unidas.
- (2021), *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe 2021: En busca de una recuperación resiliente y sostenible*, [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47535-perspectivas-comercio-internacional-america-latina-Caribe-2021-busca>.
- // **Cuervo González, L. M. y L. J. González Montoya (1997)**, *Industria y ciudades en la era de la mundialización, 1980-1991. Un enfoque socioespacial*, Académica (Bogotá, Colombia). Tercer Mundo Editores.
- // **Foray, D., P. A. David y B. H. Hall (2011)**, *Smart specialisation. From academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation*, Management of Technology & Entrepreneurship Institute, EPFL, [en línea] <https://infoscience.epfl.ch/record/170252>.
- // **Fuentes López y otros (2019)**, "La demografía industrial en Colombia: localización y relocalización de la actividad manufacturera", *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, Vol. 28, N° 1, 43-65, [en línea] <https://doi.org/10.15446/rcdg.v28n1.66823>.
- // **Gilles, E. y otros (2021)**, "Opportunities for city carbon footprint reductions through imports source shifting: The case of Bogotá", *Resources, Conservation and Recycling*, N° 172, [en línea] <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2021.105684>.
- // **Gordon, I. y P. Cheshire (2001)**, "Locational advantage and lessons for territorial competition in Europe", En *Theories of endogenous regional growth*, 137-149, Berlin, Springer, [en línea] [https://doi.org/10.1007/978-3-642-59570-7\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-642-59570-7_7).
- // **Haggett, P. (1965)**, *Locational analysis in human geography*. Edward Arnold Publishers.
- // **Hernández López, C. (2017)**, "Los fondos europeos: Su gestión instrumental por los Estados miembros", *Anales de la Facultad de Derecho*, N° 34, 9-27.
- // **Hernández, R. y otros (2014)**, *Global value chains and world trade: Prospects and challenges for Latin America*, Santiago, Naciones Unidas, [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37041>.
- // **Hoover, E. M. (1936)**, "The measurement of industrial localization", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 18, N° 4, 162, [en línea] <https://doi.org/10.2307/1927875>.
- // **IPCC (2021)**, *Climate change 2021: The physical science basis. Contribution of working group I to the sixth assessment report of the intergovernmental panel on climate change*, [en línea] <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>.
- // **Jaramillo, S. y L. M. Cuervo (1987)**, *La configuración del espacio regional en Colombia*, Bogotá, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.
- // **Krugman, P. (1991)**, *Geography and Trade*, Cambridge, MA, MIT Press.
- (2010), "The new economic geography, now middle-aged", *Regional Studies*, Vol. 45, N° 1, 1-7, [en línea] <https://doi.org/10.1080/00343404.2011.537127>.
- // **La Casa Blanca (2021)**, *Fact Sheet*, [en línea] <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/28/fact-sheet-biden-harris-administration-issues-proposed-buy-american-rule-advancing-the-presidents-commitment-to-ensuring-the-future-of-america-is-made-in-america-by-all-of-americas/>.
- // **Lenzen, M. y otros (2013)**, "Building EORA: a global multiregion input-output database at high country and sector resolution", *Economic Systems Research*, Vol. 25, N° 1, 20-49, [en línea] <https://doi.org/10.1080/09535314.2013.769938>.
- // **Lu, Z., A. T. Flegg y X. Deng (2011)**, *Regional specialization: a measure method and the trends in China*. School of Economics, Sichuan University.
- // **Malganova, I., D. Dohkilgova y D. Saralinova (2017)**, "Cluster approach for territorial planning and development at regional and municipal levels", *Revista Publicando*, Vol. 4, N° 13, 515-524, [en línea] <https://revistapublicando.org/revista/index.php/crv/article/view/868>.



// McKinsey & Company (2020), *Risk, resilience, and rebalancing in global value chains*, [en línea] <https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/risk-resilience-and-rebalancing-in-global-value-chains>.

// Miroudot, S. A. Ragoussis y R. Lanz (2009), *Trade in intermediate goods and services*, OECD Trade Policy Papers, OECD iLibrary, [en línea] <https://doi.org/10.1787/5KMLCXTDLK8R-EN>.

// Moncayo Jiménez, É. (2003), "Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿hacia un nuevo paradigma?" *Revista de Economía Institucional*.

// Ordóñez Solís, D. (2011). La gestión de los fondos europeos. *Revista de derecho de la Unión Europea*, 1695–1085.

// Procolombia (2020), *El nearshoring como una oportunidad para Colombia en la nueva normalidad*, [en línea] <https://procolombia.co/noticias/colombia-hoy/el-nearshoring-como-una-oportunidad-para-colombia-en-la-nueva-normalidad>.

// Sassen, S. (2013), "When territory deborders territoriality", *Territory, Politics, Governance*, Vol. 1, N° 1, 21-45, [en línea] <https://doi.org/10.1080/21622671.2013.769895>.

// Sobrino, J. (2008), "Rurbanización y localización de las actividades económicas en la región centro del país, 1980 1998", *Sociológica México*, Vol. 18, N° 51, 99-127, [en línea] <http://www.sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/396>.

// Stephan, M., M. Silvia e Y. L. Arie (2008), "A dynamic perspective on next-generation offshoring: The global sourcing of science and engineering talent", *Academy of Management Perspectives*, Vol. 22, N° 3, 35-54, [en línea] <https://doi.org/10.5465/AMP.2008.34587994>.

// Timmer, M. P. y otros (2014), "Slicing up global value chains", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 28, N° 2, 99-118, [en línea] <https://doi.org/10.1257/JEP.28.2.99>.

// Torre, A. y F. Wallet (2014), *Regional development and proximity relations*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, [en línea] <https://www.e-elgar.com/shop/gbp/regional-development-and-proximity-relations-9781781002889.html>.

// Trefler, D., D. Rodrik y P. Antrás (2005), *Service offshoring: Threats and opportunities*, Brookings Institution Press, [en línea] <https://www.jstor.org/stable/25058762>.

// Trejo Nieto, A. B., Niño Amézquita, J. L. y Vásquez, M. L. (2018). Governance of metropolitan areas for delivery of public services in Latin America [Gobernanza de las áreas metropolitanas para la prestación de servicios públicos en América Latina]. *Region*, Vol. 5, N° 3, 49–73. <https://doi.org/10.18335/REGION.V5I3.224>

// Vaillant, M. y E. Gilles (2017), "Incorporation of services into natural resource-intensive goods: Description and measurement", *RAM, Revista de Administracao McKenzie*, Vol. 18, N° 6, [en línea] <https://doi.org/10.1590/1678-69712017/administracao.v18n6p15-46>.

// Wiedmann, T. y M. Lenzen (2018), "Environmental and social footprints of international trade", *Nature Geoscience*, Vol. 11, N° 5, 314-321, [en línea] <https://doi.org/10.1038/s41561-018-0113-9>.

// Willett, W. y otros (2019), "Food in the Anthropocene: the EAT-Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems", *The Lancet*, Vol. 393, 447-492, [en línea] [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)31788-4](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)31788-4).

## Anexos

---

### Anexo A Sectores incluidos en la base EORA

Sectores
Agricultura
Pesca
Minas y canteras
Alimentos y Bebidas
Textil y vestimenta Madera y papel
Petróleo, Química y minerales no metálicos
Productos metálicos
Productos eléctricos y Maquinaria
Equipo de transporte Otras manufacturas
Reciclaje
Electricidad, Gas y Agua
Construcción
Mantenimiento y reparaciones
Comercio al por mayor
Comercio al por menor
Hoteles y restaurantes
Transporte
Correo y telecomunicaciones
Serv. financieros y actividades empresariales
Administración pública Educación, Salud y otros
servicios
Hogares
Otros
Reexportaciones y reimportaciones

---

## Anexo B

### Metodología del análisis insumo-producto

La metodología se basa en el análisis insumo-producto multirregional (MRIO, por sus siglas en inglés) como marco metodológico para simular escenarios de cambios en los abastecimientos globales. Puede representarse por medio de la siguiente ecuación:

$$F = \hat{s}(I - A)^{-1}\hat{y}$$

Donde  $F$  es una matriz de impactos económicos,  $\hat{s}$  es una matriz diagonal con el valor agregado generado por unidad de producción,  $A$  es la matriz de coeficientes técnicos o requerimientos directos de cada industria en cada país, mientras que  $\hat{y}$  es una matriz diagonal de la demanda final.  $(I - A)^{-1}$  es la matriz de requerimientos directos e indirectos, también conocida como matriz inversa de Leontief. Los elementos  $f_{ij}^{pq}$  de la matriz  $F$  indican los impactos que se generan en la producción del sector  $i$  del país  $p$  como resultado de la demanda final del sector  $j$  del país  $q$  (con  $i, j = 1, \dots, m$ ). El indicador principal que se usa en este capítulo es la suma por filas de la matriz  $F, \sum_q F^{pq}$ , obteniéndose los impactos directos e indirectos que se generan en la producción del país  $p$ .

---

## Anexo C

### Metodología del análisis de especialización

El índice LQ permite establecer, tanto la concentración geográfica de un sector económico como la especialización de un territorio definido. Además, en un país con diversos territorios subnacionales relaciona (i) el valor agregado sectorial y el valor agregado total de una unidad subnacional, frente al (ii) valor agregado sectorial y el valor agregado total en el ámbito nacional. La fórmula usada para este fin es la siguiente:

$$LQ_{s,r} = \frac{\frac{V_{s,r}}{V_{T,r}}}{\frac{V_{s,N}}{V_{T,N}}}$$

En ella, los subíndices  $s$ ,  $r$ ,  $T$  y  $N$  representan *sector económico individual*, *unidad subnacional*, *total de sectores económicos*, *territorio nacional*, respectivamente y la variable  $V$  representa el valor agregado. Por lo anterior, por ejemplo,  $V_{sr}$  corresponde al valor agregado del sector  $s$  en la unidad subnacional  $r$ .

# **X. Las fantásticas andinas:**

## Oportunidades de comercio sostenible para la recuperación pospandemia

---

Horacio Rodríguez Vázquez<sup>1</sup>  
Nahuel Oddone<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Escuela Agrícola Panamericana (EAP) Zamorano.

<sup>2</sup> Oficina de la Coordinadora Residente (OCR) del Sistema de Naciones Unidas en Honduras e Instituto en Estudios Comparados de Integración Regional de la Universidad de las Naciones Unidas (CRIS-UNU).

## Introducción

---

Al ser la cadena montañosa más extensa y biodiversa del mundo, la cordillera de los Andes es el centro de origen de cultivos que fueron, son y serán clave para garantizar la seguridad alimentaria local, regional y global. Además de la papa y algunas especies de maíz, existe un número importante de alimentos altamente nutritivos como la maca, cúrcuma, sachá inchi, entre otros. No obstante, hasta las dos últimas décadas del siglo XX, estos habían sido poco explorados por investigadores y consumidores urbanos<sup>3</sup>. Entre estas especies andinas se destacan las que se consideran, en la actualidad, como *superalimentos*, debido a su alto contenido nutricional y cualidades nutraceuticas<sup>4</sup>, aspectos clave en la recuperación pospandemia.

La diversidad y sostenibilidad de las dietas es fundamental para la salud humana y del planeta. Consumir distintos grupos de alimentos en una cantidad y preparación adecuadas, contribuye con asegurar una ingesta suficiente de nutrientes y que estos elementos esenciales sean aprovechados por el cuerpo. No obstante, por diferentes tendencias económicas, sociales y políticas, en el último decenio las dietas mundiales se han vuelto más homogéneas en su composición, en detrimento de su diversidad y solo tres cultivos (arroz, maíz y trigo) aportan casi la mitad de las calorías consumidas diariamente por los seres humanos (Jones y otros, 2021).

Estos cambios en la composición de las dietas han tenido implicaciones directas en la salud de los ecosistemas y, en consecuencia, en la salud humana. La producción de alimentos en América Latina y el Caribe para el consumo local y la exportación, por ejemplo, ha supuesto utilizar más agua, talar más árboles y degradar más suelos que en cualquier otra parte del mundo (FAO y CEPAL, 2020b), lo que ocasiona que los países de la región sean los que pierden su biodiversidad al ritmo más acelerado (WWF, 2020). La pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas son catalizadores importantes de las enfermedades zoonóticas como COVID-19 (GGGI, 2020), por lo que las estrategias de recuperación pospandemia deben apuntar hacia la sostenibilidad y resiliencia de los sistemas alimentarios como un eje prioritario.

---

<sup>3</sup> Resultado de la herencia colonial, muchos cultivos nativos de los Andes fueron estigmatizados por las élites urbanas porque eran cultivados y consumidos por pueblos indígenas (NRC, 1989). No fue sino hasta el final de la década de 1970 que un grupo de científicos comenzó a estudiar y documentar con rigurosidad las características de aquellas especies andinas que, en aquel momento, se denominaron *olvidadas*, *descuidadas*, *subutilizadas*, e incluso *perdidas* (Hernández Bermejo y León, 1994; NRC, 1989; Tapia, 1990). A partir de entonces, surgieron algunas iniciativas desde las políticas públicas para posicionar a la agrobiodiversidad andina en los mercados nacionales, regionales y globales, como la kiwicha, promovida por el expresidente de Perú Alan García. Sin lugar a duda, el caso más notable es el de la quinua, que se convirtió en un fenómeno alimentario global a partir de la declaración del 2013 como año internacional de la quinua (de Haan y Zeigler, 2021: 19-25).

<sup>4</sup> Las cualidades nutraceuticas de los alimentos son los componentes nutritivos que proveen beneficios para la salud de las personas, ya sea para la prevención o el tratamiento de algunas enfermedades.

## X. Las fantásticas andinas: Oportunidades de comercio sostenible para la recuperación pospandemia

Los cultivos nativos de la cordillera de los Andes en general y los superalimentos andinos, en particular, tienen el potencial de aportar significativamente a la diversificación sostenible de las dietas. Esto contribuiría a mejorar la salud humana y de los ecosistemas, algo indispensable en el contexto de la pandemia por COVID-19 y las fases de recuperación, así como en la década de acción para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estos productos, además, sustentan los medios de vida de algunos de los sectores más pobres de la población local, con un enorme potencial de inversión para mercados de alto valor o negocios inclusivos que priorizan la sostenibilidad y la conservación de la agrobiodiversidad.

Tres granos andinos (cañahua, kiwicha y quinua) y una leguminosa (tarwi) se promueven recientemente con el título de las *fantásticas andinas* por su alta calidad nutricional, así como su capacidad de adaptación para crecer en condiciones ambientales extremas y marginales. Estos productos forman parte de una estrategia para impulsar su posicionamiento y consumo entre la población urbana no indígena. Además de sus propiedades nutricionales y nutracéuticas, estas cuatro especies se consideran fantásticas, pues gestionadas con esquemas de producción sostenible, tienen huellas ambientales bajas y presentan cualidades importantes para mejorar la fertilidad de los suelos. Por otro lado, estos cultivos forman parte de cadenas de valor que, en los contextos nacionales del Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador y el Perú, se caracterizan por un alto número de empleo femenino, lo que fortalece la autonomía económica de las mujeres en zonas rurales y periurbanas.

Sin embargo, a excepción de la quinua, estos cultivos han estado subutilizados y subvalorados, a pesar del potencial para contribuir con la seguridad alimentaria y nutricional de las comunidades que los producen. Asimismo, se trata de productos que pueden comercializarse entre consumidores de alto poder adquisitivo que valoran la conservación de la agrobiodiversidad y los ecosistemas que la sustentan, ya sea en mercados nacionales, regionales o, sobre todo, internacionales. Tal es así, que la cañahua, la kiwicha y el tarwi pertenecen al grupo de alimentos andinos *abandonados, descuidados o perdidos* (neglected crops) (Padulosi y otros, 2014; Hernández Bermejo y León, 1994; Tapia, 1990; NRC, 1989).

## X. Las fantásticas andinas: Oportunidades de comercio sostenible para la recuperación pospandemia

Aunque existen diversas estrategias en el ámbito local, nacional y regional<sup>5</sup> para promover el consumo de las fantásticas andinas, todavía es necesario invertir en investigación y promover una mayor consciencia para propiciar el desarrollo correcto de políticas públicas nacionales y regionales para su aprovechamiento sostenible. De igual forma, es importante analizar sus cadenas de valor, con el fin de consolidar la resiliencia de los sistemas alimentarios andinos en el contexto de la recuperación pospandemia y el camino hacia el logro de los ODS. Las estrategias de promoción de las fantásticas andinas deben ser cuidadosas para no repetir lo sucedido con el *boom* de la quinua.

La demanda internacional de quinua provocó un crecimiento sostenido en su producción y comercio que, aunque representó un ingreso de divisas relevante para los países andinos, no se tradujo en mejoras en la calidad de vida de los productores. Por otro lado, causó el aumento del monocultivo, por lo que desplazó a otros cultivos locales y promovió la expansión agrícola hacia ecosistemas altoandinos frágiles (FAO, 2013) y estratégicos para la provisión de bienes públicos como el agua potable y la captura de carbono bajo el suelo para mitigar el cambio climático.

Al extraer lecciones de esta experiencia, en el trabajo con las fantásticas andinas se debe procurar que los beneficios de la agregación de valor en las diferentes cadenas se distribuyan hasta el eslabón de la producción. Es en este en donde se encuentra más del 50% de las personas que practican la agricultura familiar, campesina e indígena en los países andinos que, incluso, muchas veces viven en condiciones de pobreza o pobreza extrema.

El objetivo del presente capítulo es generar un aporte analítico para el debate de políticas sobre cómo la región andina puede contribuir con la transformación sostenible de los sistemas alimentarios en el mundo pospandemia. Para esto, resulta clave el fortalecimiento de las cadenas de valor de las fantásticas andinas y su participación en el comercio sostenible de superalimentos. Con este objetivo, se realiza un análisis de la producción, empleo, restricciones y oportunidades para la comercialización de cañahua, kiwicha, quinua y tarwi en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador y el Perú.

---

5 Algunos ejemplos de estas iniciativas son la declaración en 2013 del Día Nacional de los Granos Andinos (cañahua, kiwicha, quinua) en Perú, el cual se celebra desde 2014 cada 30 de junio; la declaración en 2021 del 3 de septiembre como Día Nacional del Tarwi en Perú; la institucionalización en 2013 del 7 de septiembre como el Día Nacional de la Quinua en Ecuador; la propuesta del Estado Plurinacional de Bolivia para crear el Centro Internacional de la Quinua (CIQ) y la Iniciativa Andina del Centro Internacional de la Papa (CIP), entre otras.

## X. Las fantásticas andinas: Oportunidades de comercio sostenible para la recuperación pospandemia

Además de esta introducción, el texto está dividido en tres partes. El segundo apartado presenta una revisión de la literatura reciente sobre el papel de los sistemas alimentarios sostenibles para la recuperación justa y resiliente en la pospandemia, así como el comportamiento de los mercados internacionales de superalimentos, con énfasis especial en aquellos vinculados con las fantásticas andinas. El tercer apartado profundiza el estudio de las fantásticas andinas, analizando su participación en el comercio internacional, así como los diferentes eslabones de las cadenas de valor de cañahua, kiwicha, quinua y tarwi en los países seleccionados. Para esto, se sigue la metodología para el fortalecimiento de cadenas de valor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)<sup>6</sup>.

Finalmente, las conclusiones del capítulo se centran en algunas recomendaciones de política y escenarios posibles para pensar estrategias innovadoras, inclusivas y sostenibles, para la producción y comercialización de las fantásticas andinas a partir de la consolidación de sus cadenas de valor. Se trata de productos agrobiodiversos, únicos y de alto valor que, al mismo tiempo, pueden generar un acceso igualitario al comercio e impactar sobre la generación de negocios y de empleo para la agricultura familiar, campesina e indígena, sobre todo para las mujeres andinas.

---

6 Véase: Padilla, R. y Oddone, N. (2016). *Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor*. Ciudad de México, CEPAL y FIDA. El Manual sistematiza la experiencia de la CEPAL en procesos de colaboración técnica con diversos países de la región, como parte del proyecto “Crecimiento inclusivo, política industrial rural y cadenas de valor participativas en América Latina y el Caribe” financiado por el FIDA. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40662/1/S1601085\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40662/1/S1601085_es.pdf).



## A. Estado del arte

---

### 1. Los sistemas alimentarios sostenibles en el mundo pospandemia

Un sistema alimentario está formado por diferentes elementos (ambiente, población, recursos, procesos, instituciones e infraestructura) y aquellas actividades que se relacionan con la provisión de insumos, producción, procesamiento, distribución, preparación y consumo de alimentos (Graziano da Silva y otros, 2021). Estas últimas actividades se enmarcan en el concepto de cadena de valor, que refiere a la articulación de distintos actores económicos, alojados en diferentes eslabones que constituyen las principales fases productivas que se organizan para la producción de bienes y servicios. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2022), un sistema alimentario sostenible es:

Aquel que garantiza la seguridad alimentaria y la nutrición de todas las personas de tal forma que no se pongan en riesgo las bases económicas, sociales y ambientales de éstas para las futuras generaciones. Esto significa que siempre es rentable, garantizando la sostenibilidad económica; que ofrece amplios beneficios para la sociedad, asegurando la sostenibilidad social; y que tiene un efecto positivo o neutro en los recursos naturales, salvaguardando la sostenibilidad del medio ambiente.

Antes de la pandemia por COVID-19, los sistemas alimentarios se enfrentaban a tres desafíos fundamentales: i) garantizar, entre los límites planetarios, el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria y nutricional de una población creciente; ii) asegurar los medios de vida de los millones de personas vinculadas con los diferentes eslabones de las cadenas de valor agroalimentarias y iii) lograr la sostenibilidad y la resiliencia sistémica del sector agroalimentario en el contexto del cambio climático. En América Latina y el Caribe los sistemas alimentarios padecían graves fallas estructurales ajenas a la pandemia, cuyos síntomas visibles en 2019 eran las 47 millones de personas viviendo con hambre (7,4% del total de la población), a pesar de ser la región que más alimentos produce y exporta en el mundo.

Asimismo, resultaba preocupante la presencia de obesidad en el 24% de la población regional y la pérdida alarmante de biodiversidad por la expansión agrícola que, además, es responsable del 46% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Esto se agravaba con los altos índices de informalidad en el empleo rural (76% en el caso del empleo rural y 86% del empleo agrícola), asimismo de las brechas de pobreza y desigualdad y la vulnerabilidad al cambio climático (FAO y CEPAL, 2020d). Ante estos retos tan complejos, previamente a la emergencia sanitaria, la FAO llamó la atención sobre la necesidad de una transformación de los sistemas alimentarios de la región alineada con los ODS (Trivelli y Berdegué, 2019).

La pandemia por COVID-19 puso de manifiesto la importancia crítica de los sistemas alimentarios para la supervivencia humana, debido a que los amenazó de distintas maneras. Aunque la crisis sanitaria todavía continúa y sus efectos de mediano y largo plazo aun resultan inciertos, las cadenas de valor agroalimentarias (a diferencia de otras de carácter industrial) han mostrado una gran capacidad de resiliencia a estos *shocks* abruptos (OCDE, 2021; FAO y CEPAL, 2020b)<sup>7</sup>. Si bien existieron riesgos en el eslabón de la producción (ante dificultades en el empleo agrícola temporal o la provisión y distribución de insumos como semillas y agroquímicos, entre otros) y en el de procesamiento (por las restricciones de aforo en las plantas agroindustriales), la principal amenaza a la seguridad alimentaria no se produjo en la disponibilidad de alimentos, sino en garantizar el acceso continuo a los mismos por parte de la población (OCDE, 2021), sobre todo en el momento de considerar las condiciones de inocuidad, calidad, pertinencia cultural y cantidad adecuadas.

---

<sup>7</sup> La pandemia por COVID-19 causó una combinación de choques de oferta y demanda en la economía mundial. Las medidas iniciales tomadas en la China para prevenir la extensión del virus en las grandes fábricas proveedoras implicaron la suspensión del suministro de muchos insumos y bienes intermedios para la economía global, lo que frenó otras actividades productivas en los Estados Unidos, países de la Unión Europea, Asia y otras regiones del mundo. Cuando la China decidió reabrir su economía y normalizar sus exportaciones de manera bastante veloz, había caído la demanda de productos por las medidas preventivas de confinamiento en países compradores de insumos y bienes intermedios. De esta forma, el choque inicial de la oferta sobre el comercio mundial se intensificó gradualmente con un choque de la demanda, producto de las medidas para minimizar el contagio adoptadas en Asia, Europa y, posteriormente, en América del Norte y el resto del mundo.

## X. Las fantásticas andinas: Oportunidades de comercio sostenible para la recuperación pospandemia

Es importante aclarar que el cierre de fronteras como medida de contención ante el brote de coronavirus afectó la movilidad de las personas, pero no de los principales productos alimenticios. Garantizar los canales de distribución fue clave y no se registraron problemas particulares de abastecimiento en las grandes cadenas nacionales de valor, ya que las medidas para asegurar la circulación del transporte de carga de larga distancia funcionaron bien. Lo que se dio fueron modificaciones en la operatoria de la logística fronteriza en función del aumento de la duración de los ciclos de operación y se observó una disminución del volumen total transportado por la menor actividad económica y la paralización de algunos sectores.

Los tiempos de carga, descarga y tránsito se incrementaron debido a las medidas de control sanitario en los principales corredores viales. Demoras adicionales se produjeron por el desconocimiento de protocolos de tránsito o restricción de los plazos de permanencia de conductores extranjeros en cada país en el marco de las cadenas regionales de valor. A la vez, aumentaron también los costos de la operatoria, pues los vehículos de carga regresaban vacíos sin transportar bienes del país vecino.

Los factores mencionados no afectaron el posicionamiento global de América Latina y el Caribe como exportadora de alimentos. Es más, en el primer semestre de 2020 las exportaciones agrícolas y pesqueras de la región mostraron un incremento del 6% con respecto al mismo período del año anterior, en comparación con la caída del 21% de las exportaciones de otros sectores, principalmente manufactura, minería y combustibles (CEPAL, 2020). Sin embargo, en el ámbito nacional, la agricultura familiar, campesina e indígena fue afectada por la suspensión de algunos medios de transporte local durante los primeros meses del brote de COVID-19 y, en especial, de las mujeres rurales que suelen encargarse de la venta de sus productos en los mercados (FAO y CEPAL, 2020c).

La pandemia por COVID-19 no generó una crisis alimentaria en América Latina y el Caribe ni provocó una caída abrupta de las exportaciones agrícolas, pero el confinamiento social ocasionó un crecimiento importante de los precios de los productos alimenticios. A lo anterior, debe sumarse una caída de los ingresos en los hogares por la pérdida de empleos<sup>8</sup>, que en conjunto causaron una desmejoría de la seguridad alimentaria regional, lo que se tradujo en el aumento del número de personas viviendo con hambre de 47 millones en 2019 a 67 millones en 2020 (FAO y CEPAL, 2020d). En este contexto es clave retomar las políticas que en el contexto antes de la pandemia por COVID-19 promovían la seguridad alimentaria y nutricional y rediseñar estrategias para fortalecer el desarrollo de sistemas alimentarios inclusivos que garanticen una producción y un consumo sostenibles (ODS 12)<sup>9</sup>.

La pandemia también modificó los hábitos de consumo, sobre todo en las zonas urbanas. Por ejemplo, se dio un incremento en la compra de productos congelados, enlatados, empaquetados o de larga duración, como conservas (OCDE, 2021) y una disminución del consumo de productos frescos. Estos cambios, sumados al cierre de restaurantes y la disminución de ventas en mercados por el alto número de contagios, trajeron como resultado un aumento en el ya de por sí alarmante desperdicio de alimentos, sobre todo de frutas, hortalizas y lácteos (FAO y CEPAL, 2020a). Asimismo, se registró un incremento del consumo de productos no perecibles ultraprocesados con niveles elevados de azúcares, grasas saturadas, sodio y calorías (FAO y CEPAL, 2020c).

Además, se observó un aumento de los servicios de entrega a domicilio para comida procesada, lo que, aunado al uso de productos médicos (como guantes de látex) y otros preventivos (como el alcohol en gel), se tradujo en un aumento notable en la basura generada por la alta demanda de plásticos de un solo uso (empaques, popotes, bolsas, cubiertos, entre otros), lo que afecta de manera considerable a los servicios de gestión de residuos y reciclaje (GGGI, 2020). Según las estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 2020 cerca de 3,7 millones de toneladas de residuos plásticos pudieron haber ingresado a los océanos en América Latina y el Caribe, lo que significa un incremento de más del 60% con respecto a 2010 (Brooks y otros, 2020).

<sup>8</sup> El número de personas desempleadas en la región pasó de 26,1 millones en 2019 a 44,1 millones en 2020 (FAO y CEPAL, 2020).

<sup>9</sup> Sobre este punto, véase Graziano da Silva y otros (2021).

## X. Las fantásticas andinas: Oportunidades de comercio sostenible para la recuperación pospandemia

Algunos consumidores urbanos de mediados y altos ingresos prefirieron, cuando les fue posible, aumentar sus compras de alimentos saludables para preparar comida casera (de Haan, 2020) e, incluso, realizar compras directas a productores para garantizarse cierto acceso a productos más frescos, sanos y nutritivos. Esto lo aprovecharon algunos productores organizados que comenzaron a utilizar tecnologías de información y comunicación, particularmente a través de redes sociales, para comercializar sus productos (tanto frescos como elaborados)<sup>10</sup>. Aunque el comercio electrónico se consolidó, los costos de transporte a pequeña escala aumentaron y se encontraron importantes ineficiencias en su operatoria. La CEPAL (2020) resaltó que es urgente una mayor integración de la logística urbana a las políticas de transporte, al reducir el número de viajes o hacerlos más eficientes en el contexto de la pandemia por COVID-19 y en la fase de recuperación.

Las modificaciones en las dinámicas urbano-rurales, los cambios en los patrones de consumo y en las formas de comercialización reabrieron el debate sobre un posible acortamiento de cadenas de valor agroalimentarias. En el cuadro X.A.1.1 se proponen algunos elementos preliminares para evaluar este fenómeno.

---

<sup>10</sup> A modo de ejemplo, durante el período de aislamiento preventivo obligatorio en Perú, las y los hijos jóvenes de campesinos pertenecientes a la Asociación de Guardianes de Papa Nativa del Centro de Perú (Aguapan) que se encontraban trabajando y/o estudiando en Lima, comenzaron a utilizar WhatsApp e Instagram para promocionar el consumo de variedades de papas nativas altamente nutritivas producidas por sus familias y distribuir las a través de entregas a domicilio o retiro en centros de acopio específicos en la capital y en la ciudad de Trujillo.

**Cuadro X.A.1.1**  
Cadenas de valor cortas *versus* largas

Cadenas cortas de valor	Cadenas largas de valor
Producto especializado de calidad baja/media/alta	Producto genérico de calidad media/alta
Comercialización con menor intermediación	Comercialización con alta intermediación
Disponibilidad media/baja de producto afecta su precio	Alta disponibilidad de productos con opciones de precio
Mayores desafíos frente al comercio electrónico	Menores desafíos frente al comercio electrónico
Alta informalidad y baja generación de empleo	Baja informalidad y alta generación de empleo
Pocos encadenamientos industriales	Mayores encadenamientos industriales
Mayores desafíos de sostenibilidad (alta generación de residuos y alto consumo de polietileno y plástico)	Menores desafíos de la sostenibilidad (residuos)
Menos emisiones	Mayores emisiones
Mayores desafíos sanitarios	Menores desafíos sanitarios

**Fuente:** Elaboración propia.

Las cadenas cortas presentan desafíos de productividad, calidad, sostenibilidad y precio del producto. La sostenibilidad de estas cadenas todavía debe analizarse en cada caso, ya que no solo se basa en la cantidad de eslabones articulados para llegar al consumidor, sino y sobre todo en los procesos y prácticas de los actores que conforman estos eslabones. A la vez, estas cadenas suelen generar menos oportunidades de empleo que las que cuentan con mayores eslabones.

El impacto de la pandemia por COVID-19 puso en evidencia los elementos críticos para asegurar el funcionamiento correcto de las cadenas de suministro, sobre todo para pequeños y medianos productores que son los principales proveedores de alimentos frescos. Asimismo, afectó los entornos alimentarios y el propio comportamiento de las personas consumidoras.

En este contexto, la disponibilidad, calidad e inocuidad de los alimentos cobra especial relevancia (FAO y CEPAL, 2020c), así como la reflexión del individuo sobre su consumo, el tipo de compras que realiza y la relación entre agricultura, alimentación, salud y cambio climático. Para FAO y CEPAL (2020c) el impacto de la pandemia ha puesto de relieve que hoy se requiere un consumidor que ponga en práctica comportamientos de alimentación saludable, a la vez que sus acciones contribuyan con una mayor responsabilidad colectiva a lo largo de la cadena de valor agroalimentaria, desde la producción hasta el consumo y el manejo de desperdicios de alimentos alineados con el ODS 12.

## X. Las fantásticas andinas: Oportunidades de comercio sostenible para la recuperación pospandemia

Los sistemas alimentarios dependen del clima y los ecosistemas naturales para garantizar su funcionamiento correcto a largo plazo. Paradójicamente, la producción agropecuaria es la actividad económica que más agua y superficie de tierra utiliza y degrada, además de ser una de las principales fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero (OCDE, 2021). Es decir, existe una especie de círculo vicioso en donde la agricultura es uno de los principales causantes del cambio climático, pero también es uno de los sectores más amenazados por este fenómeno.

En este contexto garantizar la sostenibilidad y la resiliencia de los sistemas alimentarios es crítico para las estrategias de recuperación pospandemia. La pandemia por COVID-19 demostró cómo un desastre natural de escala global (como el cambio climático) afecta a la economía mundial en poco tiempo. La evidencia científica constata que la crisis climática es peor que la derivada de la pandemia (Hepburn y otros, 2020; Volz, 2020).

Sin embargo, como el cambio climático ha tenido un ritmo relativo más lento, pareciera que sus impactos negativos no son tan visibles e, incluso, a veces se consideran alejados del quehacer cotidiano de los tomadores de decisión, los empresarios y la ciudadanía (Rodríguez Vázquez y otros, 2020). En esta línea, António Guterres, secretario general de las Naciones Unidas, afirmó que los sistemas alimentarios sostenibles ofrecen una solución viable para responder a los retos que suponen la recuperación pospandemia y el cambio climático en el logro de los ODS (Naciones Unidas, 2021).

Una adecuada gobernanza y un buen manejo de los sistemas alimentarios pueden ser la punta de lanza para garantizar medios de vida sostenibles para todas las personas e impulsar la transformación de otras actividades y sectores económicos en las fases de recuperación pospandemia, así como el logro de los ODS. La transformación radical de los sistemas alimentarios puede contribuir no solo a combatir la malnutrición en todas sus formas, sino a promover la inclusión social, la igualdad de género, la creación de empleo, soluciones con base en la naturaleza para la acción climática efectiva, oportunidades para las juventudes (sobre todo las rurales), la salud planetaria y medios de vida prósperos para las generaciones presentes y futuras (CGIAR, 2021).

## 2. El papel de los superalimentos en los sistemas alimentarios sostenibles

En las últimas dos décadas y, sobre todo, entre las personas consumidoras de mayor poder adquisitivo en países de ingresos medios y altos, ha crecido el interés por los que se denominan alimentos funcionales, entre los que se encuentran los superalimentos. Aunque no existe consenso sobre qué significa que un producto sea un superalimento, la principal diferencia con otros alimentos funcionales es que los primeros tienen, de manera natural, un contenido excelente de nutrientes necesarios para llevar una vida sana y son amigables con el ambiente; en tanto los segundos son fortificados, enriquecidos o alterados, de otra forma, para mejorar sus características (Magrath y Sanz, 2020; Restrepo, 2020). Precisamente, además de su calidad nutricional, una de las características de los superalimentos son los beneficios que representan para el planeta (Restrepo, 2020) y para las comunidades que los producen.

En general, las distintas acepciones de los superalimentos ponen en valor aspectos clave como su alta concentración de nutrientes que fortalecen el sistema inmunológico y dan vitalidad al cuerpo (Wolfe, 2009) con mayores beneficios para la salud (EUFIC, 2012). Asimismo, cuentan con un reducido procesamiento (Varzakas y otros, 2018; Tacer Caba, 2019) para conservar sus propiedades funcionales (Tacer Caba, 2019) y, por lo general, recuperan tradiciones indígenas y proporcionan beneficios adicionales sin causar mayor daño sobre el ambiente (Loyer, 2017). Por todas estas características, los superalimentos tienen el potencial de contribuir significativamente a las dietas sanas y los sistemas alimentarios sostenibles, al menos en la teoría.

Según la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS), las dietas sanas sustentables deben considerar los tres pilares de la sostenibilidad para reducir al máximo posible las externalidades negativas. Se trata de dietas con patrones alimentarios que promueven todas las dimensiones de la salud y el bienestar individual; tienen bajo impacto o presión en los ecosistemas naturales; son accesibles, asequibles, inocuas, equitativas y, culturalmente, aceptables. Además, deben garantizar el óptimo crecimiento y desarrollo físico y mental, así como el bienestar social de todas las personas durante su ciclo de vida; contribuir con evitar cualquier forma de malnutrición y a reducir el riesgo de enfermedades vinculadas con la alimentación, así como asegurar la conservación de la biodiversidad y la salud planetaria (FAO y OMS, 2019).



Sin embargo, no todas las dietas saludables son sostenibles y no todas las dietas sostenibles son sanas (FAO y otros, 2020). La elección de cuáles alimentos consumir y, por lo tanto, cuáles cultivos se producen, tiene implicaciones importantes para el ambiente, la igualdad de género y sobre qué tipo y escala de explotaciones agroproductivas se benefician directamente. Por ejemplo, la demanda creciente por superalimentos ha originado que, en varios casos, dejen de ser producidos bajo los sistemas agroproductivos tradicionales que las comunidades indígenas en sus centros de origen habían utilizado desde su domesticación y que es parte del valor agregado que ofrecen a sus consumidores (Magrach y Sanz, 2020).

Por el contrario, se han comenzado a replicar ciertas prácticas de la agricultura intensiva a gran escala, con implicaciones sociales y ambientales negativas (Campbell y otros, 2018). Además, como usualmente se comercializan y consumen lejos de sus centros de origen/cultivo, la operatoria logística de estas cadenas de valor genera una huella de carbono considerable (Vermeulen y otros, 2012).

Algunos casos emblemáticos en América Latina y el Caribe son el asaí en el Brasil, que ha originado niveles importantes de deforestación en la Amazonía y el consecuente cambio de uso de suelo (Freitas y otros, 2015). Otro ejemplo es la quinua en el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú que además de extender la frontera agrícola a ecosistemas altoandinos frágiles, ha originado la pérdida de diversidad en las variedades cultivadas y una disminución en el consumo local por el alza en los precios de venta. Esto ocasionó que algunas de las familias más pobres sustituyan la quinua por alimentos más baratos, pero menos nutritivos (Jacobsen, 2011).

Los superalimentos efectivamente tienen un gran potencial para contribuir con los tres pilares de la sostenibilidad de las dietas sanas y los sistemas alimentarios, pero para lograrlo se debe tener sumo cuidado en el manejo correcto de la demanda creciente y asegurar que los criterios de sostenibilidad se incorporen a lo largo de todos los eslabones de sus cadenas de valor. Un aspecto importante es que las personas consumidoras tomen decisiones informadas sobre cómo y dónde se cultivan y elaboran estos productos. En ese entendido, las dietas sanas sostenibles deben considerar a los sistemas alimentarios locales y las dinámicas del conjunto de actores que participan en ellos (FAO y otros, 2021), además de sus potenciales impactos en el paisaje, las dietas y los medios de vida de la población rural, la biodiversidad, las fuentes de agua y las emisiones de GEI de su producción y comercialización (González, 2011).

Es importante considerar que la intensificación de ciertos superalimentos es un proceso probablemente inevitable derivado del crecimiento de la demanda internacional, en el que medianos y grandes productores, además de otros actores económicos, se interesen e incorporen a distintos eslabones de las cadenas de valor. Esto ya ocurrió con el *boom* de la quinua. Para minimizar los potenciales impactos negativos, sobre todo en los pilares ambientales y sociales, es relevante que estos procesos sean acompañados por instrumentos de política que promuevan esquemas de agricultura regenerativa en unidades de producción de gran escala o agroecología en fincas pequeñas y medianas. Asimismo, se debe incorporar tecnología adecuada y accesible para la agricultura familiar, campesina e indígena; desarrollar certificaciones de producción y comercio y llevar a cabo campañas de educación nutricional y concienciación del consumidor, entre otros.

### 3. Tendencias en el consumo de superalimentos

El auge de los superalimentos surge de la aparición de nuevos factores que determinan el comportamiento alimenticio de las personas, sobre todo desde la década de 1990, junto con la desconfianza del consumidor por alimentos procesados y sus posibles riesgos para la salud (Graeff Hönninger y Khajehei, 2019) y su interés en la innovación en el sector (Xin y Seo, 2019). Sin embargo, a diferencia de otras clasificaciones que se regulan por diferentes instrumentos públicos y privados (como los alimentos orgánicos), el concepto de superalimentos es vago y considerado por algunos autores (Macgregor y otros, 2018; Chaffe y Cook, 2017; Curl y otros, 2016; Spink y Moyer, 2011) como una mera estrategia de mercadotecnia. Es decir, no existe consenso sobre qué significa que un producto se considere un superalimento, aunque es posible presentar ciertos criterios en las definiciones más aceptadas que se resumen en el apartado anterior, las que resaltan su papel en los sistemas alimentarios sostenibles.

En los últimos años se observa una demanda creciente de superalimentos, en su mayoría cultivados en América Latina y, sobre todo, en la región andina. Estos se reconocen por sus aportes a la salud y nutrición, lo que abre oportunidades interesantes para el sector agroexportador en la región (Encalada Añazco y otros, 2021). En 2017, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú lanzó en Alemania la marca *Superfoods Perú* para posicionar a los alimentos peruanos con alto contenido nutricional en los mercados internacionales (MINCETUR, 2017), lo que incluye, entre otros, a tres de las cuatro fantásticas andinas: quinua, kiwicha y cañahua.

La preocupación por incluir alimentos sanos y nutritivos en las dietas se incrementó durante la pandemia por COVID-19. En 2020 aumentó considerablemente la búsqueda del término *superfood* en Google con respecto a años anteriores (Liu y otros, 2021) debido a que muchos consumidores se interesaron en cómo fortalecer naturalmente sus sistemas inmunológicos ante la emergencia sanitaria.

Con algunas excepciones (generalmente en los países productores y con base en factores culturales y socioeconómicos), en la intención de compra de los superalimentos el nivel de educación y de ingresos tienen una influencia importante. A estos dos factores, hay que sumar el ciclo de vida del consumidor y el género, ya que se observa un mayor consumo a partir de los 56 años en promedio y en mujeres. El precio determina la compra en personas menores que 40 años y, en especial, en menores de 30 años. En los países consumidores se encontraron variables vinculadas al *fair trade* y consumo responsable sin ser determinantes en diferentes etapas del ciclo de vida de las personas, aunque con una mayor influencia relativa en mujeres adultas mayores y personas jóvenes (Rojas-Rivas y otros, 2019).

Estudios sobre las tendencias del comercio internacional de superalimentos antes de la pandemia por COVID-19 señalaban que el principal motivo de la intención de compra del consumidor es el interés por la salud. Esto podía, a la vez, segmentarse entre adolescentes y jóvenes, mujeres en sus diversas etapas y adultos mayores. El consumo de superalimentos incrementa entre las personas mayores de 56 años, quienes eligen el producto con base en su capacidad nutricional, sobre todo las mujeres. Al interés por las propiedades nutricionales debe sumarse la preocupación por el sabor del producto. Si el sabor no resulta parcialmente familiar, su consumo tiende a disminuir, sobre todo en la franja de consumidores de 41 a 55 años y, en especial, en hombres. En cuanto al precio del producto final, este importa especialmente para las personas menores de 30 años que buscan tener una vida saludable (Rojas-Rivas y otros, 2019).

Desde el punto de vista empresarial, todo aparenta indicar que la comercialización con base en una propuesta de cambio en el estilo de vida segmentada por edades o con base en las capacidades propias y específicas de cada uno de los alimentos parece ser la mejor estrategia para evitar posibles comportamientos neofóbicos por parte de las personas consumidoras. La industrialización también puede desempeñar un papel clave para favorecer su consumo, pero vale la pena recordar que uno de los elementos que determina la identificación de un alimento como superalimento es su bajo procesamiento.

Existen diferentes análisis para demostrar la carga de nutrientes o compuestos bioactivos de los superalimentos. Sin embargo, la falta de consenso respecto a estas características hace que no existan, a la fecha, certificaciones específicas. Estos alimentos necesitan cumplir las regulaciones generales que el sector alimentario ha fijado para remarcar en su etiqueta los beneficios nutricionales y saludables que ellos poseen, con base en evidencias científicas. Aunque se han presentado casos en donde por medio de publicidad se resaltan las capacidades funcionales del producto, es importante que la información nutricional sea clara para proteger al consumidor frente a publicidad engañosa, por lo que existe normativa nacional, regional e internacional que cumplir.

Aunque se ha detectado una demanda creciente de superalimentos por las sociedades de países desarrollados, en donde el mayor acceso de información del consumidor se conjuga con un mejor poder adquisitivo, más allá de las autorizaciones para avanzar sobre las certificaciones, resulta clave fortalecer la confianza general del consumidor, la responsabilidad de las empresas y la comercialización internacional responsable del producto (Buse Thorne y otros, 2017; Mora-Córdova, y otros, 2020).

Al no existir una certificación específica como superalimento, estos productos suelen utilizar certificaciones que pueden estar vinculadas con su carácter orgánico, vegano o de cumplimiento de normas ambientales o de comercio justo que pueden interesar al consumidor. Según factor por resaltar, los superalimentos usan certificaciones como USDA organics, logos veganos como el de Vegan Society o Vegan Action, Fair Trade, The Rainforest Alliance Certified, sello cosecha azul (vinculado con la huella hídrica) o de buenas prácticas agrícolas (BPA), entre otros. Es importante resaltar que, en general, los mercados que presentan una mayor demanda de superalimentos son distantes de sus lugares de producción (Tacer Caba, 2019; Encalada Añazco y otros, 2021) por lo que incluir el factor transporte en el análisis es clave, ya que debe calcularse el impacto de movilizar el producto hasta su lugar de consumo y las posibles emisiones que se generan por la cadena de logística.

## X. Las fantásticas andinas: Oportunidades de comercio sostenible para la recuperación pospandemia

De las fantásticas andinas se observó un aumento creciente del consumo de la quinua y la kiwicha, tanto como bienes intermedios o finales. El consumo de la quinua ha sido caracterizado como un *boom*, lo que aumentó su disponibilidad y precio y, como consecuencia, crecientemente las personas consumidoras se han acostumbrado a su sabor y uso culinario. Para el caso de la kiwicha, en un estudio realizado en México sobre el amaranto, se destaca que a los factores de salud y funcionales, se suma el factor precio como determinante del consumo. Este producto se comprende como bueno y barato (Rojas-Rivas y otros, 2019), incluso al desconocer sus capacidades específicas y basándose más bien en creencias culturales. En el caso de la cañahua y el tarwi, es probable que haya todavía que combatir el denominado factor neofóbico alimentario, al enfrentarse las personas consumidoras a nuevos productos desconocidos probablemente por la mayoría.

## B. Las fantásticas andinas

---

El concepto de las *fantásticas andinas* tiene su origen en una campaña de comunicación implementada por la organización de cooperación internacional holandesa Hivos en el Estado Plurinacional de Bolivia, en el marco del programa “Dietas Sostenibles para Todas y Todos” (2016-2020). La campaña estaba dirigida a la niñez y las juventudes para promocionar alimentos altamente nutritivos, resilientes al cambio climático y cuyo consumo era bajo<sup>11</sup>. Como parte de esta campaña, Hivos Bolivia, en alianza con Cosecha Colectiva, el Movimiento de Integración Gastronómico Boliviano (MIGA), la Red de Camotes del Tarwi, la Granja Samiri y grupos de agricultores, lanzaron en 2020 una historieta (inspirada en *Los Cuatro Fantásticos* de Stan Lee y Jack Kirby) donde cuatro superhéroes (cuatro superalimentos andinos: cañahua, kiwicha, quinua y tarwi) utilizan sus propiedades ancestrales para luchar contra el cambio climático y la doble cara de la malnutrición<sup>12</sup>. A continuación, se describen brevemente las principales características de estas especies que les han valido denominarse las fantásticas andinas.

La cañahua, llamada también cañihua, kañihua o kañahua (*Chenopodium pallidicaule* Aellen), es un grano originario del altiplano peruano-boliviano que, con frecuencia, se confunde con la quinua. Sin embargo, su ventaja comparativa respecto a esta última radica en que sus semillas no contienen saponina y, por lo tanto, no tienen el sabor amargo característico que brinda esta sustancia a algunas variedades de quinua (Tapia, 2021). La cañahua es rica en proteínas de alta calidad, con un contenido sobresaliente de lisina (Repo, 2011). Además, es una fuente de hierro, calcio, fibra dietética y vitaminas del complejo B (véase el cuadro X.B.1). Después de la cosecha, el forraje puede utilizarse para la alimentación animal, con un contenido de proteína entre el 8% y el 10% (Tapia y otros, 1979). La cañahua se utiliza tradicionalmente en el tratamiento de tifoidea, mal de altura y disentería (Woods Paez y Eyzaguirre, 2004).

Tiene la capacidad de desarrollarse en condiciones agroecológicas adversas, características de los Andes, soportando temperaturas de hasta menos dos grados centígrados, además de crecer en zonas áridas y suelos salinos (Rodríguez y otros, 2020) entre los 3.800 m y los 4.300 m de altura. Se ha cultivado principalmente en el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, el Ecuador y el Perú, aunque en la actualidad, se produce comercialmente solo en el altiplano boliviano-peruano. En la actualidad, no existen registros de plagas o enfermedades que afecten de manera significativa a esta planta. Estas características ubican a la cañahua como una alternativa interesante para promover

<sup>11</sup> Para más información sobre este programa, véase <https://hivos.org/program/sustainable-diets-4-all/>

<sup>12</sup> Para más información, véase: <https://www.facebook.com/lasfantasticasandinas/>

la resiliencia de la agricultura familiar, campesina e indígena en la región andina. Un aspecto interesante es que, una vez maduras, las plantas de cañahua pierden parte del grano por una caída natural, hecho que sugiere que su proceso de domesticación todavía se encuentra inconcluso (Tapia, 2021).

La kiwicha (*Amaranthus caudatus* L.), también conocida a lo largo y ancho de los Andes como achis, achita, amaranto, chaquilla, inka hat'ao, kiwillo, koyos, koyme, millmi, quihuicha o sangorache, es un grano domesticado hace más de cuatro mil años que se cultiva, desde la Argentina hasta el Ecuador, con la mayoría de la producción actual concentrada en la región Cusco del Perú. Aunque existen más de 850 especies registradas de amarantáceas y, en el caso específico del género *Amaranthus* alrededor de 60, la kiwicha es la más importante en términos de su contenido nutricional y gran adaptabilidad a las condiciones agroclimáticas de la cordillera de los Andes, ya que tolera sequías y crece adecuadamente en suelos salinos (Céspedes y Álvarez, 2021; Silva y otros, 2019).

Aporta cantidades importantes de proteínas,  $\beta$ -caroteno, vitaminas del complejo B, minerales y fibra dietética (véase el cuadro X.B.1). El almidón de kiwicha es altamente soluble, no contiene gluten y se digiere con más facilidad por el cuerpo humano en comparación con el de trigo, arroz y avena (Céspedes y Álvarez, 2021). Entre las cualidades nutracéuticas de la kiwicha destacan sus propiedades antidiabéticas, para prevenir enfermedades cardiovasculares y para evitar o controlar el contenido de colesterol en la sangre (Jimoh y otros, 2019; Paz y otros, 2021; Sangameswaran y Jayakar, 2008; Girija y otros, 2011; Maiyo y otros, 2010). Finalmente, la gran diversidad genética del cultivo ofrece oportunidades interesantes para su mejoramiento continuo (Céspedes y Álvarez, 2021).

La quinua (*Chenopodium quinoa* Willd.) es el segundo alimento más significativo para los países andinos y valorado altamente en el ámbito internacional, después de la papa. Sin embargo, esto no siempre fue así. Debido a la importancia económica, alimenticia, cultural y ceremonial de este grano para los pueblos originarios, su cultivo fue prohibido por los españoles durante la conquista y colonia de la región andina. Como resultado, fue marginada por un período largo como un mero *alimento indígena*, originando una drástica reducción en su producción y consumo. Esta tendencia cambió en la última década, a partir de que Naciones Unidas declarase al 2013 como el Año Internacional de la Quinoa. Entre 2013 y 2014, con el llamado *boom* de la quinua, la producción mundial creció en 58,1% (IndexBox, 2020) y, en el caso específico del Perú, este incremento fue del 120% en el mismo período (Bedoya-Perales y otros, 2018).

Fue domesticada hace más de siete mil años en el altiplano peruano-boliviano y los llanos del centro y sur de Chile (Jarvis y otros, 2017; Salazar y otros, 2019; FAO y CIRAD, 2015). Se desarrolla en múltiples pisos agroecológicos, que van desde la costa hasta los valles interandinos, pasando por desiertos, salares y yungas tropicales. Este es un cultivo eficiente en el uso del agua, con una huella hídrica dos veces menor que el trigo y el maíz y cinco veces más pequeña que la del arroz (Arce y de Haan, 2021). Esta es una buena fuente de proteínas, fibra, lisina, aceites de alta calidad, vitaminas del complejo B, magnesio, hierro, calcio y zinc (véase el cuadro X.B.1). Los granos de quinua tienen un alto contenido de saponina, que le da un sabor amargo característico que se puede eliminar lavándose antes de consumir.

El tarwi (*Lupinus mutabilis Sweet*), también conocido como altramuz, chocho, lupino, tarhui o tauri, se cultiva a lo largo de la cordillera de los Andes, desde Chile hasta Colombia. Se considera uno de los alimentos con el mayor contenido de proteínas y aceites saludables. Entre las proteínas que aporta se encuentran la lisina y leucina, fundamentales en el desarrollo y crecimiento humanos, la  $\gamma$ -conglutina, que ayuda a reducir la concentración de glucosa en la sangre (Bertoglio y otros, 2011; Baldeón y otros, 2012). Además, aporta calcio, hierro, fósforo y ácidos grasos omega 3, 6 y 9 (Carvajal-Larenas y otros, 2016). Por sus cualidades nutricionales (véase el cuadro X.B.1), se considera un alimento clave para la buena nutrición de niñas y niños, madres gestantes y personas dedicadas al deporte (Schoeneberger y otros, 1982). Las semillas de tarwi contienen alcaloides que le dan un sabor amargo, por lo que antes de consumirlo o de su procesamiento industrial debe someterse a un proceso de desamargado.

Al igual que otras leguminosas, el tarwi tiene la capacidad de desarrollarse sin la necesidad de aplicar fertilizantes químicos. Además, puede contribuir con mejorar la fertilidad de los suelos donde crece, ya que fija nitrógeno y moviliza fósforo (Jacobsen y Mujica, 2006). Esta cualidad era muy apreciada por las comunidades indígenas andinas, pero con la conquista española se introdujeron otras legumbres con características similares en cuanto a la fertilidad de suelos, como habas y arvejas, lo que relegó su producción y consumo (Collao, 2021). Este es un cultivo resistente a las sequías, a excepción de las etapas de floración y producción de vainas, aunque es poco tolerante a las heladas (Rada y otros, 2008).



### Cuadro X.B.1

#### Fantásticas andinas: Principales atributos nutricionales

(Contenido por cada 100 g de peso seco)

Nutriente	Cañahua	Kiwicha	Quinua	Tarwi
Proteínas (g)	12,7-16,7	13,6-19,0	11,1-13,6	32,0-52,6
Hierro (mg)	12,0-18,8	7,3-9,6	3,0-7,5	1,08
Calcio (mg)	87,0-141,0	-	-	78,85
Fósforo (mg)	-	-	-	344,67
Zinc (mg)	-	2,7-8,9	2,5-3,5	-
Magnesio (mg)	-	-	176,0-502,0	-
Lisina (g) a/	-	4,8-6,7	4,6-6,6	5,2-5,7
Vitamina B1 (mg)	0,7-0,8	-	-	0,47
Vitamina B2 (mg)	0,3-0,6	-	0,24-0,77	0,24
Vitamina B3 (mg)	1,3-1,5	-	-	1,17
Triptófano (g) a/	-	1,1-1,8	-	-
Leucina (g) a/	-	5,7-6,8	-	6,7-6,9

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información de Tapia, 2021; Céspedes y Álvarez, 2021; Arce y de Haan, 2021; Elena y otros, 2011; Abugoch James, 2009; Repo-Carrasco y otros, 2003; Vega-Gálvez y otros, 2010; Reyes García y otros, 2017; USDA, 2019).

**Notas:** a/ Contenido por cada 100 g de proteína.

### 1. Las fantásticas andinas en el comercio internacional

Desde los años ochenta, se han llevado a cabo varios intentos por impulsar el comercio internacional de superalimentos andinos. Estas tentativas, por diferentes fallas estructurales en sus cadenas de valor, han provocado ciclos de auge y caída en la producción y precios internacionales para algunos cultivos como la kiwicha, la maca, la quinua y el yacón (de Haan y Zeigler, 2021).

Al 2021, de los cuatro superalimentos andinos analizados en este capítulo, la quinua es el único que cuenta con un código específico (100850) en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías de la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Este sistema de designación es el que permite un análisis y estandarizado de los flujos en el comercio internacional. La inclusión de una subpartida para la quinua se dio en la Enmienda 2012 del sistema armonizado, como resultado del auge en el comercio mundial del grano a partir del 2006 (FAO y ALADI, 2014). La nomenclatura común de designación y codificación de mercancías de los países miembros de la comunidad andina, conocida como Nandina, incluye códigos arancelarios específicos para quinua y kiwicha, pero no para cañahua y tarwi.

En el caso de la kiwicha, aunque tiene una partida arancelaria específica (1008.90.20.00), para el Estado Plurinacional de Bolivia solo hay datos oficiales de 2007 a 2011 y, para el Ecuador, de 2017. En el Estado Plurinacional de Bolivia, por ejemplo, la cañahua cuenta con la partida arancelaria 1008.90.90.10, pero solo existen cifras oficiales para 2015<sup>13</sup>. En ninguno de los tres países analizados el tarwi tiene un código arancelario específico, pero se le clasifica usualmente bajo la partida general 0713.90.90.00 (además hortalizas de vaina secas desvainadas, aunque estén mondadas o partidas, excepto para siembra). La falta de partidas arancelarias homologadas, así como la poca disponibilidad de datos oficiales, dificultan el análisis del comercio exterior de las fantásticas andinas, más allá de la quinua.

Una potencial restricción al comercio internacional de las fantásticas andinas en el mercado de la Unión Europea es el Reglamento de Ejecución 2017/2470 de la Comisión Europea relativo a los nuevos alimentos. En este, se establece la lista de la unión de nuevos alimentos, de conformidad con el reglamento (UE) 2015/2283 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los nuevos alimentos. El reglamento incluye los nuevos alimentos autorizados, las condiciones en las que puede utilizarse el nuevo alimento (categoría y contenidos), los requisitos específicos de etiquetado y otras especificaciones. Este Reglamento de Ejecución 2017/2470 establece que uno de los criterios para que un alimento se considere *nuevo* es que no haya sido utilizado en una medida importante para el consumo humano en la Unión Europea antes de la fecha de entrada en vigor del Reglamento (CE) no 258/97, es decir, antes del 15 de mayo de 1997 (Unión Europea, 2015)<sup>14</sup>. Esta fecha resulta restrictiva para las fantásticas andinas.

En la actualidad, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú son prácticamente los únicos dos países donde la cañahua se produce de manera comercial, aunque solo una pequeña parte se destina a los mercados internacionales. Por ejemplo, en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, en 2015 las exportaciones representaron el 7,0% del total de la cañahua cosechada, mientras que en 2020 esta proporción fue del 1,7%. En el caso del Perú, aunque no existen cifras específicas sobre el comercio exterior de cañahua, con la información disponible se puede estimar que las exportaciones del grano fueron de alrededor del 20% del volumen total cosechado en el año 2000, 24% en 2005 y 7% en 2015, respectivamente (véase el cuadro X.B.1.1).

<sup>13</sup> Para efectos de este capítulo, los datos de comercio internacional de cañahua analizados en el caso de Perú corresponden a la partida arancelaria internacional 1008909000-Cereales (excepto alpiste, arroz, avena, cebada, centeno, digitaria, maíz, mijo, quinua, sorgo, trigo y morcajo, trigo sarraceno, trigo y triticale) que, si bien no es específica, es la clasificación que más se acerca al grano en cuestión.

<sup>14</sup> Véase: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2470&from=ES>

## X. Las fantásticas andinas: Oportunidades de comercio sostenible para la recuperación pospandemia

Respecto a mercados de destinos, los Estados Unidos es el principal comprador de cañahua de estos dos países andinos, seguido de Alemania y el Canadá. Alemania se ha consolidado en los últimos años como el principal importador de este grano, tanto del Estado Plurinacional de Bolivia y Perú como de las reexportaciones desde los Estados Unidos.

### Cuadro X.B.1.1

#### El Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador y el Perú: Evolución del volumen y valor de las exportaciones de cañahua, 2000-2020

(En toneladas y miles de dólares)

Destino	2000 a/		2005		2010		2015		2020	
	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor
<i>Exportaciones de cañahua del Estado Plurinacional de Bolivia</i>										
Estados Unidos	ND	ND	ND	ND	ND	ND	30,0	146	-	-
Alemania	ND	ND	ND	ND	ND	ND	19,0	89	-	-
Canadá	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,3	2	7,0	31
Suiza	ND	ND	ND	ND	ND	ND	-	-	5,0	20
México	ND	ND	ND	ND	ND	ND	-	-	0,0	0,0
Otros	ND	ND	ND	ND	ND	ND	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>49,3</b>	<b>237</b>	<b>12,0</b>	<b>51</b>
<i>Exportaciones de cañahua del Perú b/</i>										
Estados Unidos	126,5	80	376,6	394	ND	ND	114,1	438	ND	ND
Países Bajos	66,0	80	91,1	88	ND	ND	46	276	ND	ND
Canadá	1,8	2	1,5	2	ND	ND	44,4	131	ND	ND
Alemania	570,6	708	519,3	581	ND	ND	35,2	166	ND	ND
Chile	-	-	-	-	ND	ND	35,0	19	ND	ND
Francia	0,0	0,0	-	-	ND	ND	19,5	101	ND	ND
Brasil	-	-	-	-	ND	ND	15,0	52	ND	ND
Otros					ND	ND			ND	ND
<b>Total</b>	<b>887,0</b>	<b>1.120</b>	<b>1.124,2</b>	<b>1.215</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>49,3</b>	<b>1.344</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información de INE (2021), Promperú (2021) y TradeMap (2021).

**Notas:** a/ Para el Perú, datos de 2001.

b/ Datos correspondientes a la partida arancelaria internacional 1008.90.90.00-Cereales (excepto alpiste, arroz, avena, cebada, centeno, digitaria, maíz, mijo, quinua, sorgo, trigo y morcajo, trigo sarraceno, trigo y triticale).

ND = No disponible.

No abunda la información histórica ni actualizada sobre el comercio de kiwicha en los países seleccionados (véase el cuadro X.B.1.2). Las exportaciones peruanas de este producto han tenido subidas y bajadas en los últimos años, pero la cantidad se mantiene muy por debajo de la de quinua.

Entre el 2018 y hasta octubre de 2019 se exportaron alrededor de 1.800 t de kiwicha, mientras que las exportaciones de quinua estuvieron por encima de las 82 mil toneladas. En este período, la kiwicha cuenta con un 38% de margen de ganancia en comparación con la quinua, que cuenta con un 13%. Además, cabe mencionar que los precios internacionales a los que se vende la kiwicha han subido 23% en los principales países importadores como el Japón, el Brasil y Alemania. Aunque el grano andino ya se vende en los principales países del mundo, faltan muchos mercados por explorar<sup>15</sup>.

### Cuadro X.B.1.2

#### El Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador y el Perú: Evolución del volumen y valor de las exportaciones de kiwicha, 2000-2020

(En toneladas y miles de dólares)

Destino	2000		2005		2010		2015		2020	
	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor
<i>Exportaciones de kiwicha del Estado Plurinacional de Bolivia</i>										
Israel	ND	ND	ND	ND	-	-	-	-	16,0	33
Suiza	ND	ND	ND	ND	-	-	51,1	140	-	-
Reino Unido	ND	ND	ND	ND	-	-	2,5	11	-	-
Canadá	ND	ND	ND	ND	10,3	24	0,3	2	-	-
Alemania	ND	ND	ND	ND	10,0	24	-	-	-	-
Estados Unidos	ND	ND	ND	ND	48,0	88	-	-	-	-
Otros	ND	ND	ND	ND	-	-	4,6	17	-	-
<b>Total</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>68,3</b>	<b>135</b>	<b>58,5</b>	<b>172</b>	<b>16,0</b>	<b>33</b>
<i>Exportaciones de kiwicha del Ecuador</i>										
Italia	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,1	1	ND	ND
Otros	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
<b>Total</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>0,1</b>	<b>1</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>
<i>Exportaciones de kiwicha del Ecuador</i>										
Japón	ND	ND	ND	ND	265,0	547	204,5	564	ND	1.237
Estados Unidos	ND	ND	ND	ND	78,6	162	13,4	55	ND	1.236
Brasil	ND	ND	ND	ND	ND	ND	42,3	101	ND	540
Alemania	ND	ND	ND	ND	496,3	967	118,0	358	ND	400
Emiratos Árabes Unidos	ND	ND	ND	ND	ND	ND	3,3	14	ND	295
Nueva Zelanda	ND	ND	ND	ND	4,0	6	1,4	9	ND	165
Otros	ND	ND	ND	ND					ND	1.353
<b>Total</b>	<b>13,5</b>	<b>6.882</b>	<b>21,8</b>	<b>17.301</b>	<b>922,7</b>	<b>1.831</b>	<b>448,4</b>	<b>1.324</b>	<b>1.679</b>	<b>5.226</b>

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información de INE (2021), Promperú (2021) y TradeMap (2021).

**Notas:** ND = No disponible.

15 Véase: <https://freshfruit.pe/2019/12/07/la-kiwicha-tiene-un-amplio-margen-para-crecer-en-los-proximos-anos/>.

Los principales exportadores de quinua son el Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia, siendo el origen de casi tres cuartas partes del total del volumen comercializado en el mundo. Según cifras del Centro de Comercio Internacional (ITC, por sus siglas en inglés), ambos países aportaron el 42,5% y el 31,1% del total de las 120 mil toneladas de quinua exportadas en 2020, respectivamente. Desde 2014, a partir del boom de la quinua, El Perú se ha consolidado como el principal exportador de quinua del mundo, desplazando al Estado Plurinacional de Bolivia a la segunda posición<sup>16</sup>. Los Estados Unidos, el Canadá, Alemania, Francia, los Países Bajos y España se ubican actualmente entre los principales importadores de quinua. En 2020, el Ecuador se ubicó en la novena posición como exportador de este grano, con un total de 1,8 mil toneladas (1,5% del total de las exportaciones globales).

En los últimos cinco años, los Estados Unidos se han consolidado como el principal importador de quinua, con casi un tercio de las compras globales, seguidos del Canadá, Alemania y Francia. Las exportaciones de los países andinos siguen concentradas en los Estados Unidos con más del 50%, seguidos por el Canadá y algunos países de la Unión Europea. Es interesante la inclusión reciente de nuevos destinos para las exportaciones de quinua desde la región. Por ejemplo, la incursión creciente de la quinua boliviana en la China desde el 2015, así como la participación de Israel en los mercados de las exportaciones de quinua ecuatoriana. Israel se posicionó como el principal destino de las exportaciones de quinua del Ecuador en 2020 (véase el cuadro X.B.1.3).

<sup>16</sup> En el período anterior al ascenso de Perú, vale la pena destacar que el Estado Plurinacional de: “Bolivia, entre 1992-1996, ocupó en la región un 90% del mercado exportado, porcentaje que presentó una variación importante, al pasar para el período comprendido entre el 2008 y el 2012 a un 75% y darle una mayor participación a Perú, que ha terminado ocupando en el mercado exportador un 23% del comercio para este último período” (Cely Torres y Ducón Salas, 2015).

### Cuadro X.B.1.3

El Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador y el Perú: Evolución del volumen y valor de las exportaciones de quinua, 2000-2020  
(En toneladas y miles de dólares)

Destino	2000		2005		2010		2015		2020	
	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor
<i>Exportaciones de quinua del Estado Plurinacional de Bolivia</i>										
Estados Unidos	0,5	654	1,4	1.573	7,6	23.472	46.531	60.799	17,9	44.761
Alemania	0,2	304	0,2	302	1,1	3.557	1,4	5.395	3,5	8.924
Canadá	-	-	0,0	53	0,6	1.929	1,8	7.303	3,0	7.140
Países Bajos	0,1	216	1,1	1.279	1,9	5.670	1,7	7.423	2,9	7.459
Francia	0,3	513	1,2	1.653	2,0	6.332	2,0	10.127	2,3	6.143
China	-	-	-	-	-	-	0,0	44,0	1,5	3.701
Otros	0,1	115	0,6	714	1,9	5.571	3,8	16.615	5,8	14.318
<b>Total</b>	<b>1,4</b>	<b>1.802</b>	<b>4,8</b>	<b>5.574</b>	<b>15,3</b>	<b>46.531</b>	<b>25,1</b>	<b>107.706</b>	<b>37,3</b>	<b>92.446</b>
<i>Exportaciones de quinua de Ecuador</i>										
Israel	-	-	-	-	ND	ND	0,0	304	0,6	1.731
Canadá	-	-	-	-	ND	ND	0,1	685	0,3	994
Estados Unidos	0,0	52	0,1	223	ND	ND	0,5	1.859	0,2	675
Países Bajos	-	-	-	-	ND	ND	0,0	306	0,2	461
Alemania	0,0	1	-	-	ND	ND	0,3	1.404	0,0	191
Francia	0,0	1	0,0	38	ND	ND	0,1	675	0,0	272
Otros	0,0	13	0,1	159	ND	ND	0,1	768	0,1	249
<b>Total</b>	<b>0,0</b>	<b>67</b>	<b>0,1</b>	<b>420</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>1,5</b>	<b>6.001</b>	<b>1,7</b>	<b>4.573</b>
<i>Exportaciones de quinua del Perú</i>										
Estados Unidos	0,1	189	0,3	435	ND	ND	18,1	66.494	16,0	44.117
Canadá	0,0	11	0,0	29	ND	ND	3,3	11.219	4,4	11.784
Países Bajos	0,0	53	0,0	22	ND	ND	3,1	11.136	3,8	9.400
Italia	0,0	1	0,0	6	ND	ND	2,1	7.441	2,9	6.847
España	-	-	0,0	32	ND	ND	0,4	1.328	2,0	4.680
Chile	ND	0,1	0,0	13	ND	ND	0,4	1.059	2,0	4.022
Otros	13,5	6.882	21,8	17.300	0,0	1	13,9	44.862	19,5	43.848
<b>Total</b>	<b>13,5</b>	<b>6.882</b>	<b>21,8</b>	<b>17.301</b>	<b>29,1</b>	<b>35.806</b>	<b>41,4</b>	<b>143.539</b>	<b>50,9</b>	<b>124.698</b>

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información de FAOSTAT (2021) y Promperú (2021).

**Notas:** ND = No disponible.

Respecto al tarwi, es necesario puntualizar que, entre los tres países analizados en este capítulo existe un comercio informal de tarwi a través del lago Titicaca y las regiones aledañas. Se estima que entre 90 y 100 t de tarwi al año se movilizan informalmente desde el Estado Plurinacional de Bolivia hacia el Perú, para su posterior procesamiento o reexportación hacia el Ecuador. La cantidad de tarwi que se exporta y reexporta desde el Perú al Ecuador, formal e informalmente, está estimada en unas 2.151 t anuales (mercado, 2018), por lo que a partir de las cifras oficiales disponibles (véase el cuadro X.B.1.4),

## X. Las fantásticas andinas: Oportunidades de comercio sostenible para la recuperación pospandemia

se puede inferir que cerca del 50% de este volumen se comercializa por canales informales. Además de la falta de datos oficiales que generan estos intercambios, el comercio informal lleva consigo otros riesgos asociados, como problemas de calidad en el producto final y sus potenciales inseguridades para la salud de las personas consumidoras, así como posibles emergencias fitosanitarias.

### Cuadro X.B.1.4

#### El Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador y el Perú: Evolución del volumen y valor de las exportaciones de tarwi, 2000-2020

(En miles de toneladas y miles de dólares)

Destino	2000 a/		2005		2010		2015		2020 b/	
	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor
<i>Exportaciones de tarwi del Estado Plurinacional de Bolivia c/</i>										
Argentina	-	-	ND	ND	-	-	-	-	5,9	1
Estados Unidos	2,0	3	ND	ND	2,6	3	1,4	3	1,6	2
España	-	-	ND	ND	42,8	59	-	-	-	-
Israel	-	-	ND	ND	21,0	27	-	-	-	-
Francia	20,0	17	ND	ND	21,0	26	-	-	-	-
Otros	-	-	ND	ND	0,0	1	0,7	1	-	-
<b>Total</b>	<b>22,0</b>	<b>20</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>87,4</b>	<b>135</b>	<b>2,1</b>	<b>4</b>	<b>7,6</b>	<b>3</b>
<i>Exportaciones de tarwi del Ecuador c/</i>										
Estados Unidos	25,7	6	46,4	30	11	26	0,7	2	9,0	30
Panamá	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	1
Perú	-	-	-	-	628	139	-	-	-	-
Italia	-	-	0,4	1	11	18	-	-	-	-
Francia	-	-	-	-	1	3	-	-	-	-
España	-	-	3,4	2	-	-	-	-	-	-
Otros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>25,7</b>	<b>6</b>	<b>50,3</b>	<b>33</b>	<b>651</b>	<b>186</b>	<b>0,7</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>31</b>
<i>Exportaciones de tarwi del Perú d/</i>										
Ecuador	ND	ND	ND	ND	ND	ND	1,3	1.015	1,1	1.029
España	0,0	68	ND	ND	0,0	9	0,0	69	0,0	84
Estados Unidos	0,0	64	0,0	4	0,0	2	0,0	28	0,0	36
Colombia	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,0	5
Portugal	0,1	81	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,0	6
Reino Unido	0,0	16	ND	ND	ND	ND	0,0	3	0,0	3
Otros	13,5	6.882	21,8	17.301	29,1	35.806	41,4	36.685	44,2	41.692
<b>Total</b>	<b>13,5</b>	<b>6.882</b>	<b>21,8</b>	<b>17.301</b>	<b>29,1</b>	<b>35.806</b>	<b>41,4</b>	<b>36.685</b>	<b>44,2</b>	<b>41.692</b>

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información de Promperú (2021) y TradeMap (2021).

**Notas:** a/ Para el Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador, datos de 2001.

b/ Para el Estado Plurinacional de Bolivia, datos de 2019.

c/ Datos correspondientes a la partida arancelaria internacional 0713909000-Las demás hortalizas (incluso silvestres) de vaina seca desvainadas, aunque estén mondadas o partidas.

d/ Datos correspondientes a la partida arancelaria nacional 0713909000-Demás hortalizas de vaina secas desvainadas, aunque estén mondadas o partidas, excepto para siembra.

ND = No disponible.

## 2. Las cadenas de valor de las fantásticas andinas

Los trabajos de cadenas de valor sobre la quinua son abundantes, con análisis regional, nacional y subnacional. Sin embargo, esta situación no se repite para los demás productos que conforman el grupo. Para la quinua, en sus diferentes variedades, se encuentran estudios de cadenas regionales de valor para la región andina (Revilla, 2014; Cely Torres y Ducón Salas, 2015) y, sobre todo, de cadenas nacionales de valor para el Perú, con énfasis en la reducción de la pobreza y la inclusión productiva con enfoque de género (OIT, 2015), así como en la exportación en el Perú (Arzapalo Hermoza y otros, 2016), en el Estado Plurinacional de Bolivia (Laguna y otros, 2006; Schneider, 2014), en el Ecuador (Arias Angulo, 2017) o en la Argentina (Scalise, 2019), entre otros.

Entre los análisis subnacionales, de marcado enfoque territorial, se destacan Ayacucho (Condeña Almora, 2016); Junín (Mercado, 2018; Socualaya Aliaga y Silva Yman, 2021), Juliaca (Quispe Pochuanca y Quispe Apaza, 2019) y Puno (Cavani Grau, 2020) en el Perú; el denominado altiplano sur del Estado Plurinacional de Bolivia (Cáceres y otros, 2007; Laguna y otros, 2006); los casos de Mejía (Bravo Águila, 2017; Fiallos y Vela, 2018), Cayambe (Fiallos y Vela, 2018) y el Chimborazo (Mullo Guaminga, 2019) en el Ecuador; el noroeste argentino (Ríos, 2018) y la región chilena de Tarapacá (Ugarte Vergara, 2014).

En general, todos estos estudios parten de la identificación y caracterización de los eslabones que conforman la cadena y realizan proyecciones sobre su crecimiento y virtudes en el contexto de la economía global. No obstante, en general, no llegan a identificar los potenciales encadenamientos industriales de la producción. En estos estudios, salvo algunas excepciones menores, no se presenta particular atención a su vinculación con cadenas globales de valor alimentarias o de otros sectores. Asimismo, por sus propias características es poco probable que *per se* las fantásticas andinas puedan ser la base de la conformación de cadenas globales de valor. En todas las cadenas se observa un alto nivel de informalidad en el eslabón de producción y también en el de comercialización.



## X. Las fantásticas andinas: Oportunidades de comercio sostenible para la recuperación pospandemia

Algunos estudios que analizan estos diferentes casos, sobre todo de producción local al interior de las cadenas nacionales de valor, llevan a cabo estimaciones de empleo en los territorios comprendidos. Sin embargo, se trata de información difícil de constatar y que no contribuye con proyecciones nacionales. Por este motivo, se menciona empleo solo cuando se haya encontrado información en términos nacionales.

Al seguir la metodología de CEPAL y FIDA (Padilla y Oddone, 2016), se ha elaborado un diagrama tipo de las cadenas de valor en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador y el Perú. El diagrama permite comprender los procesos productivos llevados a cabo en cada uno de los eslabones y los actores principales que los desarrollan. Asimismo, contempla el ambiente institucional en el que se desarrolla la cadena, conformado por los agentes reguladores y de servicios de apoyo que brindan el acompañamiento técnico y financiero a los diferentes eslabones. Este esquema se utiliza en el análisis de las cuatro cadenas de las fantásticas andinas.

La cadena de valor de la cañahua no es muy extensa. No obstante, en general, cuenta con un número importante de productores, acopiadores y comercializadores, pues la mayoría de las operaciones son de pequeña escala (véase el gráfico X.B.2.1). Se cultiva generalmente a pequeña escala, en superficies que van de los 200 hasta los 3.000 m<sup>2</sup>. Los rendimientos promedio se ubican entre los 700 kg y una tonelada por hectárea (Tapia, 1990; NRC, 1989), aunque en fincas tecnificadas, que son todavía muy pocas, se han reportado hasta tres toneladas por hectárea (Iguñiz, 1989) (véase el cuadro X.B.2.1). A pesar de los varios intentos por introducir la cañahua a diferentes países, su producción se limita prácticamente a los departamentos de La Paz, Cochabamba y Oruro (en el Estado Plurinacional de Bolivia) y las regiones Puno y Cusco (en el Perú)<sup>17</sup>. Se estima que la extensión total actual del cultivo en la región es de 6000 h (Tapia, 2021). Es uno de los alimentos andinos menos estudiados y, en consecuencia, se le conoce muy poco más allá de los dos países donde se produce y consume.

<sup>17</sup> Según datos de Cenagro, en Perú existen 11.402 productores de kañiwa registrados, concentrados sobre todo en las regiones de Puno y Cusco (Midagri, 2021).

### Cuadro X.B.2.1

#### El Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú: Superficie cosechada y volumen de producción de cañahua, 2000-2020

(En miles de hectáreas y miles de toneladas)

	Estado Plurinacional de Bolivia		Perú	
	Superficie	Volumen	Superficie	Volumen
2000	0,9	0,5	6,3	4,4
2005	1,0	0,6	6,5	4,7
2010	1,0	0,7	6,6	5,1
2015	1,2	0,7	6,1	4,7
2020	1,2 a/	0,7 a/	6,3	5,1
2021	ND	ND	6,1	5,7

**Fuente:**Elaboración propia, sobre la base de información de INE (2021), Midagri (2021).

**Notas:** a/ Datos preliminares.

No existe información disponible para el Ecuador.

La mayor parte de los agricultores que conforman el eslabón de producción tienen entre 5 y 40 años de operación y no se dedican exclusivamente a la cañahua. Por lo general, compran sus insumos en las inmediaciones de la finca y, en algunos casos, incluso lo han recibido por medio de programas de apoyo. Los niveles de producción y productividad son más bien bajos en parte por la poca tecnología aplicada (la mayor parte del cultivo es manual). En casi todos los casos, el grano se compra por un acopiador. Se identificaron acopiadores menores, que concentran a escala provincial y algunos acopiadores de mayor tamaño que operan en el ámbito nacional.

El precio del grano varía según el acuerdo entre productores y compradores, ya sea oral o escrito, los posibles apoyos brindados por los compradores para la producción y los precios del mercado. Las compras suelen ser mensuales (más del 60%), aunque en algunos casos trimestrales y semestrales. La cosecha de la cañahua se realiza en invierno, por lo que los meses de junio a agosto son los más activos, donde los precios son los más estables. El pico más alto de la oferta (más del 80%) se concentra en julio (Montaño, 2015).

**Gráfico X.B.2.1**  
**Cañahua: Cadena de valor**



Fuente: Elaboración propia.

Las empresas transformadoras realizan su procesamiento con un sistema manual, automático o combinado, obteniendo una harina tostada llamada *kañihuaco*. Este producto se utiliza como insumo para fabricar barras energéticas, bebidas, panes, galletas y pastas. Esto se debe a que no contiene gluten, la harina de cañahua es una alternativa interesante para las personas que padecen de celiaquía (Tapia, 2021). De acuerdo con las estadísticas disponibles para el Estado Plurinacional de Bolivia, se destina el 23% del total de la cañahua para producir galletas, también un 23% granolas y un 15% para refrescos instantáneos, entre otros productos. El 92% de estos productos se destina al mercado nacional y se comercializa en mercados, supermercados y tiendas propias. Las exportaciones que se llevan a cabo a los Estados Unidos, el Canadá y, menor medida, a países de Europa, tienen como objetivo la elaboración de diferentes tipos de *snacks* (Montaño, 2015). El consumo eminentemente nacional pone en valor sus capacidades nutritivas, sabor agradable e insumo como grano complementario para la elaboración de distintos *snacks* y granolas y otros nuevos productos.

## X. Las fantásticas andinas: Oportunidades de comercio sostenible para la recuperación pospandemia

Otros usos agroindustriales de la cañahua incluyen un sustituto del café soluble, sometida a procesos de atomización; el aceite, rico en ácido linoleico y otros ácidos grasos insaturados (Gentilcore, 2016), así como para extraer aislados proteicos (Bedoya-Perales y otros, 2018). La cadena de valor de la kiwicha está conformada por una serie de eslabones que tienen como foco el consumo nacional y también la exportación (véase el gráfico X.B.2.2). En el Perú, se estima una superficie creciente de cultivo de la kiwicha, no ha sido posible contar con datos actualizados para el Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador (véase el cuadro X.B.2.2).

### Cuadro X.B.2.2

#### El Perú: Superficie cosechada y volumen de producción de kiwicha, 2000-2020

(En miles de hectáreas y miles de toneladas)

	Perú	
	Superficie	Volumen
2000	1,8	2,7
2005	0,9	1,4
2010	1,1	1,8
2015	2,3	4,8
2020	2,4	5,4
2021 a/	0,4	0,9

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información de Midagri (2021).

**Notas:** a/ Datos preliminares.

No existe información disponible para el Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador.

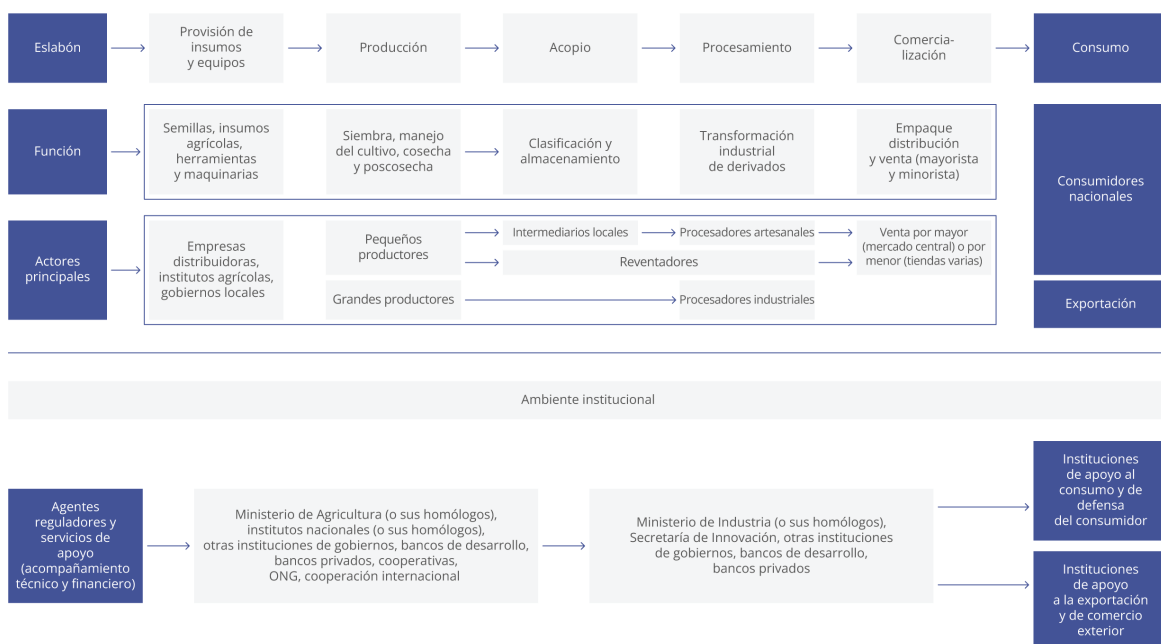
Los productores compran insumos a las empresas distribuidoras y también, aquellos de menor tamaño, los reciben por medio de programas del gobierno. Esta cadena se caracteriza por un grupo de pequeños productores (menos de 10 ha<sup>18</sup>) y otros de mayor tamaño. Los productores de menor tamaño que, a la vez, presentan un bajo nivel asociativo, venden su producción a intermediarios locales, los que, a la vez, venden el producto a compañías procesadoras artesanales cuyo principal destino es el mercado interno.

<sup>18</sup> Dentro del grupo de productores de menos de 10 ha se observan importantes diferencias en cuanto a superficie cultivada, rendimientos y tecnología utilizada. Desafortunadamente, a través de las fuentes disponibles, no se ha logrado realizar una caracterización más detallada.

## X. Las fantásticas andinas: Oportunidades de comercio sostenible para la recuperación pospandemia

Alternativamente, la kiwicha la compran quienes se denominan reventadores, que cumplen la función de acopio y transformación (también artesanal) con el objetivo de llegar a las personas consumidoras nacionales a través de la colocación del producto en tiendas de conveniencia y mercados menores. Asimismo, procesadores artesanales y reventadores realizan operaciones directas y en la central de abastos (Ayala Garay y otros, 2016). En la gastronomía novoandina (también conocida como neoandina), la kiwicha se usa hervida o tostada para preparar sopas y guisos. Las hojas se utilizan para preparar ensaladas.

**Gráfico X.B.2.2**  
Kiwicha: Cadena de valor



**Fuente:** Elaboración propia.

Los productores de mayor tamaño, por otra parte, realizan una venta no intermediada directamente con la industria transformadora. Sin embargo, el objetivo es el de abastecer el mercado nacional, principalmente a través de supermercados y grandes tiendas, pero también se agrega el comercio exterior. Hay exportaciones directas de grano de los grandes productores, además de exportaciones menores de producto transformado. La industria transformadora genera dulces saludables para el mercado nacional a partir de la combinación de la kiwicha con miel o piloncillo y algunos otros ingredientes, que se venden en diferentes formas de empaque que determinan el ciclo de vida del producto.

## X. Las fantásticas andinas: Oportunidades de comercio sostenible para la recuperación pospandemia

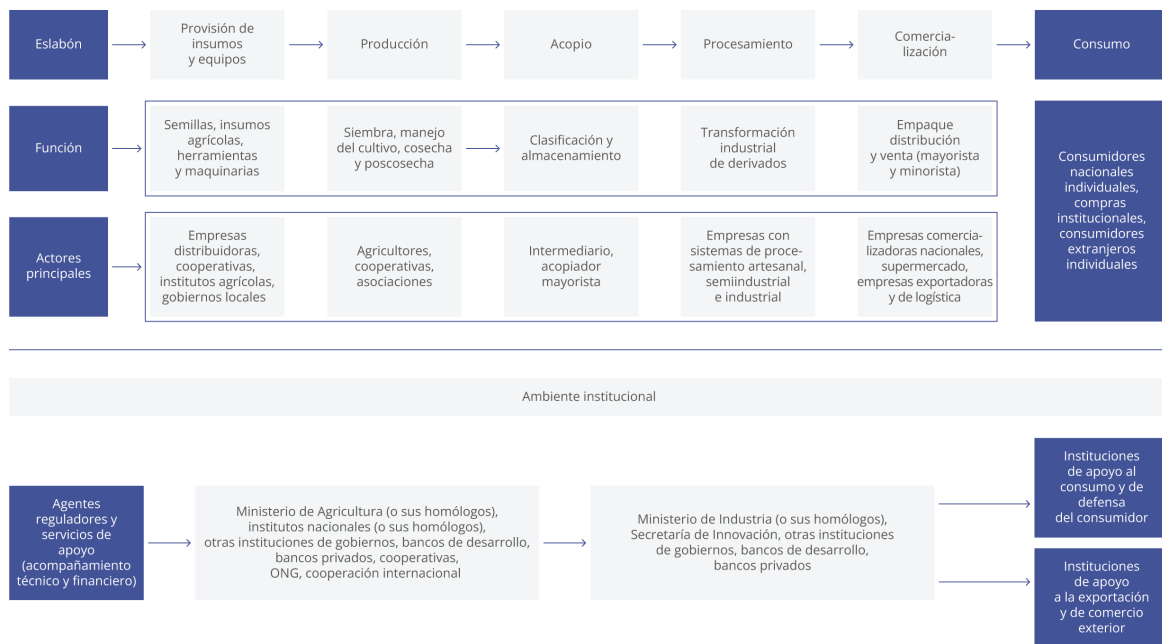
Los granos inflados son los principales productos exportados, ya que se utilizan en combinaciones de cereales, granolas y otros productos de desayuno; como insumo para fabricar barras y como polvo para bebidas energéticas. Asimismo, se produce harina de kiwicha, que se utiliza para fabricar galletas y panes. Debido a los usos industriales de la kiwicha, esta cadena puede alcanzar mayor mercado internacional si los países tuvieran estrategias sostenidas de inteligencia comercial (Ayala Garay y otros, 2016).

La cadena de valor de la quinua está conformada por los eslabones de provisión de insumos y equipos, producción, acopio, procesamiento, comercialización y consumo (véase el gráfico X.B.2.3). En el eslabón de provisión de insumos y equipos hay múltiples actores (empresas distribuidoras, cooperativas, institutos agrícolas nacionales e, incluso, gobiernos locales). En el eslabón de producción, se destacan agricultores individuales, cooperativas y asociaciones que presentan diferentes niveles de tecnología aplicada.

En el eslabón de acopio se lleva adelante la clasificación y el almacenamiento a partir de intermediarios y acopiadores que fijan el precio de compra a los productores. Los acopiadores, aunque pueden llevar adelante las actividades de procesamiento, en general, venden su producto a compañías agroindustriales que transforman la quinua en diferentes derivados. Estas empresas, a veces, comercializan el producto de forma mayorista o minorista, ya sea en el mercado nacional o internacional. Otras veces lo hacen a través de empresas exportadoras con experiencia en el mercado internacional, sobre todo para la elaboración de ciertos bienes de carácter final.

X. Las fantásticas andinas: Oportunidades de comercio sostenible para la recuperación pospandemia

**Gráfico X.B.2.3**  
**Quinua: Cadena de valor**



**Fuente:** Elaboración propia.

Entre 2010 y 2015, la quinua ha presentado un crecimiento exponencial de hectáreas cultivadas, producción y precio. A raíz de su *boom* en el consumo, este grano se cultiva en la actualidad, en más de 95 países de África, América, Asia y Europa. Sin embargo, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú concentran el 98,6% de la producción mundial ubicándose también como los principales exportadores y consumidores (véase el cuadro X.B.2.3). Estimaciones recientes indican que alrededor de setenta mil pequeños productores en el Estado Plurinacional de Bolivia y sesenta mil agricultores familiares en el Perú producen la mayor proporción de quinua que se comercializa procesada o con algún tipo de valor agregado (Arce y de Haan, 2021) (Grobman y otros, 2012). En los últimos años, la producción y comercialización de quinua se ha ralentizado levemente con respecto a su ritmo anterior.

### Cuadro X.B.2.3

#### El Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador y el Perú: Superficie cosechada y volumen de producción de quinua, 2000-2020

(En miles de hectáreas y miles de toneladas)

	Estado Plurinacional de Bolivia		Ecuador		Perú	
	Superficie	Volumen	Superficie	Volumen	Superficie	Volumen
2000	36,8	23,7	1,3	0,6	28,8	28,1
2005	39,3	25,2	0,9	0,6	28,6	35,2
2010	58,4	36,7	2,1	1,8	35,3	41,0
2015	121,1	75,4	7,1	12,7	69,3	105,6
2020	115,9	70,1	5,2	4,9	67,6	100,1
2021 a/	ND	ND	ND	ND	49,9	67,5

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información de FAOSTAT (2021), MAG-INEC (2021) y Midagri (2021).

**Notas:** a/ Datos preliminares.

ND: No disponible.

Al interior de los eslabones, particularmente en los de producción y procesamiento, existe una alta heterogeneidad productiva. Eso se explica, por lo general, por la tecnología aplicada. Para analizar con más detenimiento el eslabón de producción, se comparan en el cuadro X.B.2.4 los tipos de tecnología aplicada (manual, semimecanizada y mecanizada) en las fases de cultivo, cosecha y postcosecha.



**Cuadro X.B.2.4**

**Quinua: Tecnología aplicada en la cadena de valor**

Producción	Labor	Tecnología aplicada		
		Manual	Semimecanizada	Mecanizada
Cultivo	Limpieza del terreno (destole o desth'ole)	Con picota	arado	Con tractor y arado
	Abonado	Distribución con carretillas y enriquecimiento manual	Distribución con carretillas y enriquecimiento con arado	
	Labranza	Con palas y liukana	Arado y en algunos casos tractor	
	Siembra	Con taquiza, pala y liukana		
Cosecha	Cosecha/Corte	Con hoz o azadón	Motosegadora	Cosechadora
Postcosecha	Trilla	Huactana (o huaktana)	Pisando con motorizados	Trilladora/Cosechadora
	Cernido	Con cernidor (tamiz)		Postrilladora/Cosechadora
	Venteo	Con plato	Venteadora manual	Venteadora con motor/Postrilladora/Cosechadora

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Schneider (2014).

Para su consumo como grano, se comercializa en distintas presentaciones (paquetes de un solo color o en mezclas de semillas, por ejemplo). La quinua también se utiliza en la fabricación de cereales, harinas, pastas, galletas, bizcochos, leche vegetal, cerveza y helado. Algunos restaurantes vegetarianos o saludables incluyen quinua en sus recetas para preparar panes sin gluten, pilafs, hamburguesas veganas y falafel (Arce y de Haan, 2021). Este producto también tiene un potencial de encadenamiento industrial fuera de la industria alimenticia concentrada en el ciclo de granos, harina, hojuelas, extruídos, expandidos y granola. Montoya y Martínez (2005) han identificado un uso potencial de la quinua desde la saponina para cerveza, champú, detergentes, pasta dental, pesticidas y antibióticos.

## X. Las fantásticas andinas: Oportunidades de comercio sostenible para la recuperación pospandemia

La cadena de valor del tarwi está conformada por los eslabones de provisión de insumos, productores, intermediarios, procesadores y comercializadores hasta llegar a su consumo. Una actividad productiva clave es el desamargado, para que el producto pueda llegar al mercado (véase el gráfico X.B.2.4). El tarwi es la única leguminosa de grano comestible originaria de los Andes y su cultivo se despliega bajo diferentes sistemas de producción, desde el Ecuador hasta Chile y el noroeste de la Argentina (FAO, 2016). En los últimos años, el cultivo de tarwi se ha extendido por Australia (Jacobsen y Mujica, 2006) y algunos países europeos (Bebeli y otros, 2020). Para los países en estudio del área andina, se ha podido relevar la información sobre la superficie cosechada y el volumen de producción del Ecuador y el Perú (véase el cuadro X.B.2.5).

**Cuadro X.B.2.5**  
**El Ecuador y el Perú: superficie cosechada y volumen de producción de tarwi, 2000-2020**  
(En miles de hectáreas y miles de toneladas)

	Ecuador		Perú	
	Superficie	Volumen	Superficie	Volumen
2000	3,7	1,2	8,3	8,8
2005	3,7	1,4	8,7	9,4
2010	3,8	1,3	9,3	10,5
2015	3,6	1,3	10,1	13,3
2020	3,5	1,3	11,3	15,8
2021 a/	ND	ND	1,0	1,4

**Fuente:**Elaboración propia, sobre la base de información de FAOSTAT (2021) y Midagri (2021).

**Notas:** a/ Datos preliminares.

ND: No disponible.

No existe información disponible para el Estado Plurinacional de Bolivia.

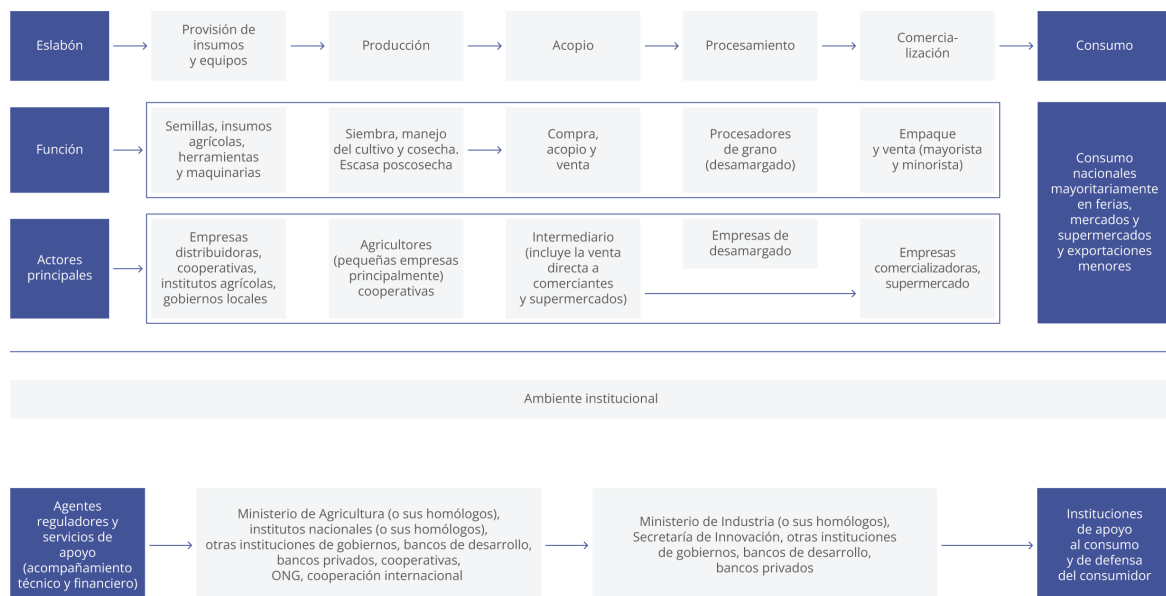
Los productores de tarwi en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador y el Perú, en general, son de pequeño carácter y se dedican también a otros productos andinos. No todos cuentan con maquinaria para las tareas de labranza, ya que algunos todavía preparan la tierra de manera manual. Una correcta aireación del suelo es clave para este tipo de cultivo. La cosecha de tarwi se realiza de forma manual, así como su selección. La poscosecha, también manual, no siempre

## X. Las fantásticas andinas: Oportunidades de comercio sostenible para la recuperación pospandemia

es una tarea común a todos los productores. La falta de maquinaria para trillar el grano se convierte en un cuello de botella que afecta el precio de venta, que lo fija el intermediario que compra el producto (Quelal Tapia, 2019).

El camino de la intermediación es el que se considera más seguro. En el Ecuador, el precio oscila entre 90 y 100 dólares por quintal, siendo el precio más bajo si se decide una comercialización directa de los productores en mercados y ferias del interior del país. La competencia entre los intermediarios por colocar su producto en los canales de procesamiento o comercialización es importante. Las empresas comercializadoras nacionales y los supermercados suelen fijar el precio de esta segunda compra. Los dos momentos de fijación de precio le infieren a esta cadena un sistema de gobernanza particular y complejo. Para la exportación, los problemas con la calidad del grano afectan las oportunidades.

**Gráfico X.B.2.4**  
Tarwi: Cadena de valor



Fuente: Elaboración propia.

Para el proceso industrial de desamargado existen dos métodos<sup>19</sup>. Uno artesanal y otro tecnificado; este último garantiza el acceso del producto a los supermercados. El proceso de desamargado asegura que el tarwi se considere un insumo importante en la elaboración de *snacks*, salsas y aderezos, carne vegetal, entre otros. Asimismo, los alcaloides que se extraen en el proceso de desamargado pueden utilizarse en la elaboración de insumos para la agricultura orgánica, debido a que tienen propiedades antiparasitarias y para el control de algunas plagas y enfermedades (IPES y FAO, 2010).

El Ecuador tiene el consumo per cápita de tarwi más alto de los países andinos (4 kg/persona/año en comparación con 0,5 kg/persona/año en el Perú y 0,2 kg/persona/año en el Estado Plurinacional de Bolivia). Esto se debe a la oferta de semillas frescas desamargadas en los principales supermercados y otros puntos de venta de alimentos (Quelal Tapia, 2019). Por lo general, el tarwi se consume hervido como mote en diferentes platillos de la cocina tradicional y la gastronomía novoandina, lo que incluye el típico plato del cevichocho (ceviche de tarwi) o como sustituto del maní. Recientemente, la harina de tarwi se ha comenzado a utilizar en la fabricación de galletas, panes, leches vegetales, quesos vegetarianos, aderezos, helados y encurtidos, entre otros (Collao, 2021). Además, en este último período, ha crecido la elaboración de productos para niños y niñas con base en tarwi deshidratado saborizado (maracuyá, limón, mora, por ejemplo) y se han intentado abrir nuevos mercados de exportación (Quelal Tapia, 2019).

En términos comparativos, el análisis realizado permite sostener que más allá del *boom* exportador de la quinua que benefició especialmente al Estado Plurinacional de Bolivia y al Perú, la kiwicha ofrece el despegue de una tendencia creciente hacia el mercado externo con un número todavía menor de exportaciones. El consumo de la cañahua y tarwi se encuentran aún más concentradas en los mercados internos y con bajas extensiones dedicadas a la producción.

A modo de ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia (2021), tanto la producción de tarwi como la de cañahua apenas superan las 1000 h en promedio. Sin embargo, todos los productos, sobre todo kiwicha, cañahua y tarwi, requieren una buena estrategia de comercialización.

<sup>19</sup> Una investigación que caracterizó la cadena de valor del tarwi en Quito (Quelal, 2019), identificó que la mayoría de los empleos generados en el procesamiento son femeninos, ya que las mujeres realizan con mayor cuidado la selección del tarwi para el proceso de desamargado.

Estado Plurinacional de Bolivia logró identificar un grupo de productos con potencial de *biomarketing* sostenible y sus posibles compradores. Ejercicios similares, así como el análisis de normativa y requisitos de los diferentes mercados de destino, son clave para fortalecer las capacidades nacionales de los tres países en materia de inteligencia comercial<sup>20</sup>.

En las cadenas de kiwicha, cañahua y tarwi los intermediarios, compran, clasifican, acopian y venden el producto concentrando importantes cantidades, fijando el precio e impactando sobre la gobernanza de las cadenas. Es importante recordar que: “Las capacidades de los actores de la cadena, así como su gobernanza y la estructura de mercado, son factores que determinan en gran medida los espacios y las habilidades que cada actor tiene para generar valor agregado y apropiarse de los ingresos de la cadena” (Gaudín y Padilla, 2020). La brecha de capacidades entre los productores y los intermediarios suele definir el control de la cadena por los segundos. Como se demuestra en anteriores estudios (Gaudín y Padilla, 2020; Russo y otros, 2013; Oddone y Padilla, 2017; Ramírez y otros, 2018) los intermediarios suelen tener un mayor poder en las cadenas de valor que están atomizadas y poco estructuradas más que en las cadenas dominadas por una gran o pocas empresas multinacionales.

Los servicios que brindan los intermediarios, sobre todo los de logística y a veces de financiamiento, así como la red de contactos comerciales con sus compradores que después realizan la reventa del producto son clave. Con base en Gereffi y otros (2005), se puede sostener que se trata de cadenas de valor cautivas, en las que la mayor parte de los productores, sobre todo los pequeños dependen de sus compradores y tienen poco poder para producir cambios en la gobernanza. Esta situación también cobra evidencia ante la alta informalidad que existe en el eslabón de producción como, además, en los vínculos construidos por los diferentes actores, en donde la mayoría de los acuerdos son de palabra y pueden cambiar de acuerdo con las circunstancias, lo que es relevante en las cadenas de cañahua, kiwicha y tarwi.

### **3. Potenciales aportes de las fantásticas andinas para la recuperación pospandemia**

La recuperación pospandemia requiere de un esfuerzo financiero sin precedentes para lograr un nivel de bienestar similar al que se tenía antes de la pandemia. En un análisis de los planes de recuperación pospandemia de 15 países de América Latina y el Caribe, se subraya que

<sup>20</sup> Para un análisis general de oportunidades de mercado para los granos de quinua, cañahua y kiwicha, puede consultarse Soto y Carrasco (2012).

únicamente tres (Chile, Colombia y Costa Rica) mencionan aspectos ambientales como un eje por considerar, mientras que cuatro (El Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Panamá y el Perú) no solo no mencionan la relación de la recuperación con temas ambientales, sino que tampoco abordan elementos de transición energética o cambio climático.

Tanto en la región andina como en Centroamérica, se da prioridad a reducir la informalidad en el mercado laboral y los aspectos asociados con la protección social (SELA, 2020). Aun cuando el coronavirus es una enfermedad zoonótica, ninguno de los países adopta medidas vinculadas con la protección de la biodiversidad ni a la pérdida de hábitats naturales (causa primordial de este tipo de enfermedades). Esto evidencia la falta de una visión sistémica de largo plazo y un abordaje lineal del problema (SELA, 2020).

Las fantásticas andinas abren oportunidades para el desarrollo de sistemas alimentarios sostenibles que enlazan la agrobiodiversidad con los mercados inclusivos y la innovación científica con los conocimientos locales. En este contexto, resulta clave promover una mayor convergencia del sector privado, lo que representa en los diferentes eslabones, con el sector público e, incluso, en el sector público a través de las diferentes instituciones vinculadas al apoyo de las cadenas. Resulta oportuno:

1) incentivar la colaboración entre instituciones públicas y privadas a partir del fortalecimiento de sus capacidades endógenas y de la flexibilidad de los espacios de coordinación y diálogo para el acceso a nuevos mercados que valoren la sostenibilidad; 2) evitar la fragmentación de las intervenciones de política pública y aproximar instrumentos técnicos y financieros vinculados con la sostenibilidad; 3) valorar que los arreglos institucionales pertinentes para el desarrollo de una política de articulación productiva necesitan cumplir con ciertas condiciones de éxito como un liderazgo político (Rodrik, 2004) incluyente con la participación de las autoridades públicas vinculadas con la protección del medio ambiente; y, 4) individualizar las modalidades de financiamiento ofrecidas por las instituciones intersectorialmente vinculadas y planificar intervenciones conjuntas que permitan un liderazgo multiactor (Rodríguez Vázquez y Oddone, 2019).

Los cultivos analizados en el marco de los sistemas alimentarios sostenibles aportan a las tres dimensiones de la sostenibilidad en función de su relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (véase el cuadro X.B.3.1).

## X. Las fantásticas andinas: Oportunidades de comercio sostenible para la recuperación pospandemia

### Cuadro X.B.3.1

#### Las fantásticas andinas: Vínculo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Dimensión social	Dimensión económica	Dimensión ambiental
<b>ODS 1. Fin de la pobreza</b>	<b>ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico</b>	<b>ODS 13. Acción por el clima</b>
<p>Aportan a la resiliencia de las personas pobres y en situaciones vulnerables, lo que reduce su exposición a fenómenos extremos que se relacionan con el clima.</p> <p>Fortalecen los derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, las nuevas tecnologías y los servicios económicos, incluida la microfinanciación;</p>	<p>Mejoran los niveles de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, centrándose en sectores con mayor valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra.</p> <p>Demandan políticas orientadas al desarrollo que apoyan las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes y fomentan la formalización y crecimiento de las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.</p>	<p>Fortalecen la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos que se relacionan con el clima y los desastres naturales.</p> <p>Alta disponibilidad de productos con opciones de precio</p> <p>La kiwicha tolera sequías y crece en suelos salinos.</p> <p>La quinua crece en diferentes ambientes y es muy eficiente en el consumo de agua.</p> <p>El tarwi es resistente a sequías y mejora la fertilidad de los suelos.</p>
<b>ODS 2. Hambre cero</b>	<b>ODS 9. Industria, innovación e infraestructura</b>	<b>ODS 15. Vida de ecosistemas terrestres</b>
<p>Fortalecen las dimensiones de la seguridad alimentaria, colaboran con la conformación de dietas más sanas y contribuyen con poner fin a la malnutrición.</p> <p>Mejoran la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares.</p> <p>Coadyuvan a la sostenibilidad de los sistemas de producción de las cuatro cadenas de valor</p> <p>Mantienen la diversidad genética.</p> <p>Fortalecen las inversiones y la cooperación internacional en infraestructura rural, la investigación agrícola y los servicios de extensión, el desarrollo tecnológico y los bancos de genes de plantas</p> <p>Corrigen restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agrícolas locales y contribuyen con más información sobre el funcionamiento del mercado</p>	<p>Consolidan el desarrollo de infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas.</p> <p>Promueven una industrialización inclusiva y sostenible, la penetración financiera de pequeñas empresas y fortalecen su integración en las cadenas de valor y mercados.</p> <p>Aportan en el aumento de la investigación científica y la mejora de la capacidad tecnológica de los sectores industriales.</p>	<p>Velan por la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres de montaña.</p> <p>Contribuyen a la conservación de la diversidad biológica de los ecosistemas montañosos.</p> <p>Colaboran contra la desertificación, rehabilitan tierras y suelos degradados.</p> <p>Promueven una participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven del uso de los recursos genéticos y el acceso adecuado a esos recursos.</p>
<b>ODS 2. Hambre cero</b>	<b>ODS 9. Industria, innovación e infraestructura</b>	
<p>Incentivan la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo en la vida económica.</p> <p>Aportan a reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes.</p>	<p>Estimulan sistemas productivos tradicionales (fincas agrobiodiversas), con bajo impacto ambiental y se pueden comercializar con esquemas de comercio responsable, justo, de cercanías, etc.</p> <p>Con un buen ciclo de gestión, pueden reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas pérdidas poscosecha.</p> <p>Pueden incorporarse entre las compras públicas para promover prácticas de adquisición que sean sostenibles.</p> <p>Incentivan un comercio responsable que se basa en dietas sanas sostenibles a partir de la recuperación de productos y saberes ancestrales cultivados actualmente por mujeres y comunidades indígenas que deben permanecer al frente de su producción.</p>	

Fuente: Elaboración propia.

La agricultura y los sistemas alimentarios son críticos para el logro de la Agenda 2030. De acuerdo con la FAO, el 78% de las 169 metas de los ODS dependen exclusiva o mayoritariamente de acciones emprendidas en las zonas rurales del mundo (FAO, 2019). América Latina es un proveedor clave de alimentos en el ámbito mundial, pero muchos de estos alimentos presentan un alto impacto ambiental. Al mismo tiempo, existe evidencia que los sistemas alimentarios con bajo impacto ambiental pueden tener implicaciones positivas en la salud humana (FAO y otros, 2021) y la reducción de la pobreza. Sin embargo, con frecuencia el desarrollo agrícola ha dejado de lado a la agricultura de montaña, que enfrenta retos adicionales derivados de la falta de infraestructura, servicios y conectividad, así como por las características geográficas que limitan la agricultura *moderna* a gran escala. La pandemia por COVID-19 ha permitido reflexionar más profundamente sobre la *otra agricultura con otros actores*<sup>21</sup>.

Desde la perspectiva de la bioeconomía, comprender la evolución en la producción y consumo de las fantásticas andinas, entre otros superalimentos andinos, puede orientar sobre cómo fomentar sistemas alimentarios innovadores y saludables en el futuro (de Haan y Zeigler, 2021). De igual forma, incrementar las inversiones públicas y privadas en materia de biodescubrimiento y ciencia transdisciplinaria para aumentar el conocimiento sobre las características nutricionales y nutracéuticas puede resultar estratégico para fortalecer su comercialización y *marketing*, así como la generación de empleo en las cadenas<sup>22</sup>.

Los productores de pequeña escala enfrentan problemas de bajos ingresos asociados con una productividad reducida. A la vez, muchos de ellos establecen usualmente sistemas diversificados de policultivo, con limitados niveles de tecnificación, lo que afecta la capacidad de especialización y las ganancias en productividad. Esta última, en las cadenas de cañahua, kiwicha y tarwi, está vinculada estrechamente a la asistencia técnica y financiera, así como a la disponibilidad de conocimientos e información apropiada.

21 En el contexto de recuperación transformadora, resulta fundamental colaborar con los pueblos indígenas y hacerlos partícipes activos de los cambios profundos requeridos en el ámbito mundial para (re)construir un planeta más sostenible y resiliente (CEPAL y otros, 2020).

22 A modo de ejemplo, según el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri) del Perú, las fantásticas andinas representan el sustento de más de 125000 personas que se dedican a la agricultura familiar, campesina e indígena.



En general, los productores de pequeña escala son acompañados por programas sociales y han perdido en términos de inversión productiva, con una visión que prima un enfoque asistencialista en lugar de uno dirigido hacia la creación de capacidades y el desarrollo productivo para la exportación (Rodríguez Vázquez y Oddone, 2019; Rodríguez Vázquez y Gammage, 2012; Burstein, 2007). Por lo tanto, se debe promover un cambio en el acompañamiento público y:

El perfeccionamiento de las competencias en gestión agrícola y nuevas tecnologías y la facilitación del intercambio de mejores prácticas también puede mejorar los vínculos con los proveedores de insumos, los transportistas y los vendedores al por menor, así como aumentar la calidad de los productos y la capacidad de satisfacer las demandas del mercado (OIT, 2019).

Las dificultades de acceso a financiamiento público y privado, con esquemas formales que tomen en cuenta sus necesidades, reduce las posibilidades de generar una oferta exportable de calidad. Con frecuencia, el financiamiento que reciben los productores por parte de los intermediarios compromete la producción para el mercado interno. En este contexto, la posibilidad de identificar modalidades de financiamiento ofrecidas internacionalmente por parte del sector público y planificar intervenciones junto con el sector privado climáticamente inteligentes puede contribuir con el escalamiento de estas cadenas de valor y consolidar una oferta exportable.

Al mismo tiempo, este escalamiento genera mayor empleo (ODS 8) e ingresos para las poblaciones locales, sobre todo para mujeres rurales (ODS 5), tanto en el eslabón de producción como en aquellos vinculados con la transformación. A la vez, vale la pena considerar la importancia de realizar los procesos de agregación de valor, cuando sean posibles, *in situ* para, de esta forma, contribuir con la diversificación económica y llevar a cabo actividades no agrarias en zonas rurales.

Este apoyo al crecimiento agrícola y el escalamiento de estas cuatro cadenas de valor cobra sentido al mejorar los medios de vida y la seguridad alimentaria de la población andina participante en sus procesos productivos. Por último, vale la pena recordar que, si la gobernanza de los sistemas alimentarios es adecuada, esta puede traccionar una serie de cambios para garantizar medios de vida sostenibles para todas las personas e impulsar la transformación sostenible de otras actividades y sectores económicos.

## C. Conclusiones y recomendaciones

---

La cordillera de los Andes no es apta para la producción agrícola a gran escala y, por ende, el aprovechamiento sostenible de las fantásticas andinas no puede ni debe regirse con las lógicas tradicionales del sector agroindustrial orientado a la exportación de algunos países de América Latina y el Caribe. Las consecuencias de aplicar este modelo a la producción de quinua han dejado lecciones que es importante considerar, lo que incluye el hecho de que el incremento en la producción y el comercio internacional del grano no se tradujo en una mejora en la calidad de vida de los productores andinos y, sobre todo, de las mujeres rurales (SDGF, 2018).

El fortalecimiento de las cadenas de valor de las fantásticas andinas requiere de inversiones en materia de calidad, diversidad y producción de alto valor. Asimismo, es necesario reconocer la fragilidad ecológica de los ecosistemas andinos que las sustentan y el legado único en materia de saberes y conservación de agrobiodiversidad de la agricultura familiar, campesina e indígena. Para desarrollar opciones viables de comercialización de superalimentos andinos es necesario el desarrollo de múltiples líneas de productos heterogéneas en lugar de unas pocas homogéneas, a través de diferentes opciones como las certificaciones orgánicas, los sistemas de garantía participativa, las indicaciones geográficas y las denominaciones de origen (de Haan y Zeigler, 2021). La generación de distintas líneas de productos heterogéneos abre importantes oportunidades para la cooperación intra y extrarregional.

El interés por estos productos en mercados con consumidores altamente exigentes y dispuestos a pagar un precio más caro en función de su trazabilidad o la *historia de vida detrás del producto*, reclama el diseño de estrategias de acompañamiento por parte de los Estados productores y aquellos países con mayores compradores. Experiencias de cooperación realizadas con otros productos en América Latina y el Caribe como el café o el cacao, muchas de ellas en el marco de los acuerdos de asociación con la Unión Europea, pueden servir de ejemplo para diseñar una comercialización justa y sostenible que sea cuidadosa en la distribución de los beneficios del valor agregado del producto transado.

Todo aparenta indicar que la producción y comercio sostenible de las fantásticas andinas puede hacerse, de manera eficiente, a través de cadenas nacionales y regionales de valor. Las nacionales necesitan escalar su producción, mejorar sus procesos y su comercialización, fortalecer el empleo y distribuir mejor los beneficios del ciclo productivo entre los actores que conforman los diferentes eslabones.

Por otra parte, las cadenas regionales de valor son elementos sustantivos de los procesos de integración regional, al contribuir en el desarrollo de nuevos sectores a partir de las ventajas dinámicas, la construcción de nueva infraestructura, la atracción de inversiones, la generación de nuevos servicios y una mayor agregación del valor. En este último punto, la construcción de centros de investigación e innovación que pueden apoyar a múltiples cadenas dentro de un mismo sector y una misma región para ser una oportuna estrategia regional. Además, el papel de los que se denominan bienes públicos industriales (*industrial commons*) para facilitar la incorporación de tecnologías avanzadas al interior de los procesos de integración regional es clave.

Aunque el valor del intercambio comercial actual es bajo comparado con otros productos, es importante visibilizar a las fantásticas andinas en el sistema armonizado para fortalecer los análisis (como a los que pretende abonar este capítulo) y facilitar su comercialización. Por ejemplo, la nomenclatura común de designación y codificación de mercancías de los países miembros de la comunidad andina (Nandina), incluye códigos arancelarios específicos para quinua y kiwicha, pero no para cañahua y tarwi.

Esta situación dificulta el seguimiento de los flujos comerciales a través de los canales formales, pero también, por medio de los canales informales que caracterizan a algunos cultivos como el tarwi (Mercado, 2018). Esto abre una ventana de oportunidad interesante para la cooperación técnica entre los países de la región en materia aduanera, con el propósito de facilitar el comercio internacional de las fantásticas andinas. La cooperación extrarregional también puede desempeñar un papel estratégico a partir de los diálogos birregionales o bilaterales. De igual forma, en el ámbito nacional, es relevante fortalecer los sistemas nacionales de estadísticas en materia de producción y comercio de estos productos.

Asimismo, resultaría beneficiosa la generación de las normas técnicas necesarias para las fantásticas andinas que todavía no cuentan con ellas. Aunque se registraron algunos avances en términos de información, no se ha logrado incluir en este estudio a los cuatro productos en los tres países investigados. En el ámbito regional, en 2015 se aprobó por el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, el Ecuador y el Perú la norma NTA 0032:2015, que establece los principales criterios para los granos de quinua en la comunidad andina (CAN). En el ámbito nacional, el Perú desarrolló, entre el 2012 y el 2017, una serie de normas técnicas para la comercialización de granos y algunos productos derivados (harinas y hojuelas) de quinua, cañahua y kiwicha.

## X. Las fantásticas andinas: Oportunidades de comercio sostenible para la recuperación pospandemia

Además, es prioritario fortalecer las inversiones públicas y privadas en materia de biodescubrimiento sobre las fantásticas andinas. Una de las respuestas ante la pandemia por COVID-19 es un cambio en las dietas, sobre todo, urbanas (Graziano da Silva y otros, 2021). Ha sido posible observar también una disminución en las ventas de comida rápida en locales y un incremento en la demanda por alimentos saludables para preparar comida en casa (de Haan, 2020). Esto representa una oportunidad para incluir a los superalimentos andinos en algunos instrumentos de política, como los programas de educación nutricional.

Para esto, es necesario incrementar las evidencias científicas sobre las características nutricionales y nutraceuticas de las fantásticas andinas. Los consumidores, por otra parte, tienen un fuerte poder de tracción en el escalamiento de las cadenas de valor agroalimentarias, a partir de adoptar dietas sostenibles que: “Protejan y respeten la biodiversidad y los ecosistemas; sean culturalmente aceptables, accesibles, económicamente justas y asequibles; sean nutricionalmente adecuadas, inocuas y saludables; y optimicen los recursos naturales y humanos” (Graziano da Silva y otros, 2021, p. 14).

Por otro lado, la pandemia por COVID-19: “Dinamizó un proceso de inclusión y adopción de la tecnología sin precedentes, posibilitando que un número significativo de agricultores familiares y de nuevos consumidores conozcan, se interesen y se apropien de herramientas tecnológicas” (Rodríguez y Zuluaga, 2021, s. p.). Estas ofrecen diferentes posibilidades para compartir información nutricional, de impacto ambiental de la producción y de los propios productores, utilizar canales alternativos de comercialización que acorten costos y tiempos de desplazo y almacenamiento del producto, conocer información específica para un mejor conocimiento del ciclo de vida del producto, su cocción y la gestión de sus desperdicios, entre otros. Este dinamismo tecnológico agroalimentario fortalece las relaciones personales directas, dinámicas de comercio y una mejor distribución de las ganancias; la bioseguridad, calidad y trazabilidad de los productos transados; una mejora sustantiva de las dietas, entre otras cuestiones que contribuyen con la seguridad alimentaria a través de la generación de empleos e ingresos y las mejoras en el consumo de alimentos (disponibilidad, acceso, estabilidad y aprovechamiento y uso biológico).

Otra recomendación que vale la pena evaluar es incluir a las fantásticas andinas en los sistemas nacionales de compras públicas de alimentos, con el objetivo de desarrollar diferentes proveedores y escalar en las cadenas de valor. Los sistemas de compras públicas constituyen una estrategia clave para el desarrollo industrial y pueden incidir,

tanto en la producción como en el consumo de las fantásticas andinas ante su incorporación en dietas alimenticias en escuela, ejército y otros espacios institucionales. A la vez, es importante considerar este instrumento de política pública vinculado al desarrollo industrial no solo en su dimensión nacional, sino también en su dimensión subnacional.

A modo de ejemplo, durante la crisis sanitaria desatada debido a la pandemia por COVID-19, el gobierno regional de Huancavelica en el Perú, en coordinación con las autoridades municipales inició la distribución de canastas campesinas a las familias rurales más vulnerables. Estas canastas incluían quinua, hierbas medicinales, papas nativas, maíz, frijoles y otros productos altamente nutritivos adquiridos de pequeños productores, acompañadas de recetas para promover una dieta balanceada para fortalecer el sistema inmunológico (Ardiles, 2020). Este modelo de compras públicas locales puede escalarse a programas estructurales como alimentación en escuelas, hospitales, centros de rehabilitación social, cafeterías de instituciones públicas y otros programas sociales aplicables, entre otros. Esta doble dimensión de las compras públicas, nacionales y locales contribuye, por su parte, a varias metas de la Agenda 2030 (FAO y otros, 2021) y a la localización de los ODS en los diferentes territorios.

Finalmente, es importante aprovechar el *momentum* y la visibilidad que puede generar la proclamación por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 2022 como año internacional del desarrollo sostenible de las montañas, con el objetivo de promover la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas montañosos. Debido a la importancia estratégica global de la cordillera de los Andes en materia de riqueza natural, patrimonio histórico y cultural, seguridad hídrica, seguridad alimentaria y nutricional y mitigación del cambio climático, es relevante que los países de la región, de manera articulada, propongan agenda y aprovechen los espacios disponibles para visibilizar los aportes de las fantásticas andinas.

Por último, vale la pena considerar que, ante el aumento del interés por las fantásticas andinas, otros actores económicos (particularmente empresas y productores de mayor tamaño) pueden interesarse por su explotación y desarrollo, lo que causa un boom similar al sufrido por la quinua. Aunque es difícil frenar estos procesos de intensificación, corresponde a los gobiernos de los países productores producir las políticas públicas que respeten a los pequeños productores vinculados con la agricultura familiar, campesina e indígena, promover buenas prácticas de manejo, fortalecer la incorporación de tecnologías para obtener ganancias sustantivas en productividad y evitar la concentración de tierras.

## Bibliografía

- // **Abugoch James, L. E. (2009)**, "Quinoa (*Chenopodium quinoa* Willd.): Composition, chemistry, nutritional, and functional properties," *Advances in Food and Nutrition Research*, N° 58, 1-31, [en línea] DOI: 10.1016/S1043-4526(09)58001-1.
- // **Arce, A. y S. de Haan (2021)**, "Quinoa (*Chenopodium quinoa*)", En CIP, *Los Andes y los alimentos del futuro*, 96-97. Centro Internacional de la Papa (CIP).
- // **Ardiles, L. (2020)**, GORE Huancavelica distribuirá canastas campesinas, Agronoticias, [en línea] <https://agronoticias.pe/ultimas-noticias/gore-huancavelica-distribuir-a-canastas-campesinas/>.
- // **Arias Angulo, J. (2017)**, *Fomento a la producción de quinua y sus derivados para la diversificación de exportaciones no tradicionales en el período 2009 2015*, Quito, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- // **Arzapalo Hermoza, S., J. Vargas Escarcena y M. Wallrath Seminario (2016)**, *Análisis de la cadena de valor de la quinua, *Chenopodium quinoa*, peruana para el desarrollo de un modelo comercial agroexportador*, Lima, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
- // **Ayala Garay, A. y otros (2016)**, "Análisis de la cadena de valor de amaranto en México", *Agricultura, sociedad y Desarrollo*, Vol. 13, N° 1, 87-104.
- // **Baldeón, M. E. y otros (2012)**, "Hypoglycemic effect of cooked lupinus mutabilis and its purified Alkaloids in subjects with type-2 diabetes", *Nutrición hospitalaria*, Vol. 27, N° 4, 1261 1266.
- // **Bebeli, P. J. y otros (2020)**, "State and progress of andean lupin cultivation in Europe: A Review", *Agronomy*, Vol. 10, N° 7, 1038.
- // **Bedoya-Perales, N. S. y otros (2018)**, "The quinoa boom in Perú: Will Land Competition Threaten Sustainability in One of the Cradles of Agriculture?", *Land Use Policy*, N° 79, 475-480, [en línea] DOI: 10.1016/j.landusepol.2018.08.039.
- // **Bertoglio, J. C. y otros (2011)**, Hypoglycemic Effect of Lupin Seed  $\gamma$ -conglutin in Experimental Animals and Healthy Human Subjects, *Fitoterapia*, Vol. 82, N° 7, 933-388.
- // **Bravo Águila, C. (2017)**, *Estudio de la cadena de valor de la quinua en el cantón Mejía a través de value links*, Quito, Universidad Tecnológica Equinoccial.
- // **Brooks, A., J. Jambeck y E. Mozo-Reyes (2020)**, *Plastic waste management and leakage in Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- // **Burstein, J. (2007)**, *US-México Agricultural Trade and Rural Poverty in Mexico*, Woodrow Washington D.C., Wilson International Center for Scholars.
- // **Buse Thorne, E., M. Chong y L. Vélchez Túpac (2017)**, "Biocomercio, comercio justo y asociatividad modelo para los superfoods peruanos", *Industrial Data*, Vol. 20, N° 2, 71-77.
- // **Cáceres, Z., A. Carimentrand y J. Wilkinson (2007)**, *Fair Trade and Quinoa from the Southern Bolivian Altiplano*, Londres, Routledge.
- // **Campbell, A. J. y otros (2018)**, "Anthropogenic disturbance of tropical forests threatens pollination services to açai palm in the Amazon River delta", *Journal of Applied Ecology*, Vol. 55, N° 4, 1725-1736, [en línea] DOI: 10.1111/1365-2664.13086.
- // **Carvajal-Larenas, F. E. y otros (2016)**, "Lupinus mutabilis: Composition, Uses, Toxicology, and Debittering", *Critical Reviews in Food Science and Nutrition*, Vol. 56, N° 9, 1454 1487.
- // **Cavani Grau, C. (2020)**, *La capacidad competitiva y su incidencia en la exportación de los pequeños y medianos productores de quinua del distrito de Puno*, Lima, Universidad Ricardo Palma.
- // **Cely Torres, L. A. y J. C. Ducón Salas (2015)**, "Posibilidades en el comercio internacional de la quinua: un análisis desde la perspectiva de la competitividad", *Equidad y Desarrollo*, N° 24, 119-137.
- // **CEPAL (2020)**, "Los efectos de COVID-19 en el comercio internacional y la logística", *Informe especial COVID-19*, N° 6, CEPAL, [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/458771/S2000497\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/458771/S2000497_es.pdf).
- // **CEPAL y otros (2020)**, *El impacto de la COVID-19 en los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala*, Santiago, Naciones Unidas.
- // **Céspedes, E. y A. Álvarez (2021)**, "Kiwicha (*Amaranthus caudatus*)", En CIP, *Los Andes y los alimentos del futuro* (92-93), Lima, Centro Internacional de la Papa (CIP).
- // **CGIAR (2021)**, *CGIAR 2030 Research and Innovation Strategy: Transforming food, land, and water systems in a climate crisis*, Montpellier, CGIAR System Organization.
- // **Chaffe, L. y C. Cook (2017)**, "The allure of food cults", En Cargill K., *Food Cults: How Fads, Dogma and Doctrine Influence Diet*, 21-33, Lanham, Rowman & Littlefield.
- // **Collao, S. M. (2021)**, "Tarwi *Lupinus mutabilis*", En CIP, *Los Andes y los alimentos del futuro*, 102-103, Lima, Centro Internacional de la Papa (CIP).
- // **Condeña Almora, F. (2016)**, *Análisis económico de la cadena de valor de la quinua (*Chenopodium quinoa*) en Ayacucho 2015*, Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga.
- // **Curl, J. y otros (2016)**, "Unlocking the energy of the Amazon? The need for a food fraud policy approach to the regulation of antiageing health claims on superfood labelling", *Federal Law Review*, Vol. 44, N° 1, 419-450.
- // **De Haan, S. (2020)**, *Diez maneras de fortalecer el rol de la agrobiodiversidad andina ante la COVID-19 y el cambio climático*, Blog CIP, [en línea] <https://cipotato.org/es/blog-es/diez-maneras-fortalecer-rol-agrobiodiversidad-andina-covid-19-cambio-climatico/>.
- // **De Haan, S. y M. Zeigler (2021)**, "Regreso al futuro: la agrobiodiversidad andina reinventada", 19-25, En CIP, *Los Andes y los alimentos del futuro*, Lima, Centro Internacional de la Papa (CIP).
- // **Elena, M. y otros (2011)**, "Composición Química de Oca (*Oxalis tuberosa*), Arracacha (*Arracaccia xanthorrhiza*) y Tarwi (*Lupinus mutabilis*): Formulación de una Mezcla Base para Productos Alimenticios", *Revista Venezolana de Ciencia y Tecnología de Alimentos*, Vol. 2, N° 2, 239-252.



## X. Las fantásticas andinas: Oportunidades de comercio sostenible para la recuperación pospandemia

// **Encalada Añazco, R., D. Peñaherrera Vásquez y M. González Illescas (2021)**, "Los superalimentos como tendencia del mercado: Un análisis de las oportunidades para las empresas exportadoras", *Innova Research Journal*, Vol. 6, N° 2, 157-179.

// **EUFIC (2012)**, *What Are Superfoods and Are They Really Super?*, Healthy Living, [en línea] <https://www.eufic.org/en/healthy-living/article/the-science-behind-superfoods-are-they-really-super>.

// **FAO (2013)**, *El boom de la quinua desafía a la agricultura andina*, Noticias, [en línea] <http://www.fao.org/in-action/agronoticias/detail/es/c/512236/>.

\_\_\_(2016), *Simposio Regional del chocho o tarwi (Lupinus mutabilis)*, [en línea] <https://www.fao.org/americas/eventos/ver/es/c/451018/>.

\_\_\_(2019), *Charla Magistral de Julio Berdegué, representante regional de la FAO durante el lanzamiento del decenio de la agricultura Familiar 2019 2028*, [en línea] <https://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/1205803/>.

\_\_\_(2022), *Sistemas alimentarios*, FAO, [en línea] <https://www.fao.org/food-systems/es/>.

// **FAO y ALADI (2014)**, *Tendencias y perspectivas del comercio internacional de quinua*, Santiago, FAO, [en línea] <http://www.fao.org/3/a-i3583s.pdf>.

// **FAO y CEPAL (2020a)**, "Cómo disminuir las pérdidas y desperdicios de alimentos", *Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe*, Boletín N° 9, Santiago, FAO, [en línea] DOI: 10.4060/ca9728es.

\_\_\_(2020b), "Comportamiento del comercio durante la crisis", *Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe*, Boletín N° 12, Santiago, FAO, [en línea] DOI: 10.4060/cb0583es.

\_\_\_(2020c), "Hábitos de consumo de alimentos y malnutrición", *Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe*, Boletín N° 10, Santiago, FAO, [en línea] DOI: 10.4060/cb0217es.

\_\_\_(2020d), "Reconstrucción con transformación: un balance de medio término", *Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe*, Boletín N° 17, FAO, [en línea] DOI: 10.4060/cb2536es.

// **FAO y CIRAD (2015)**, *State Of The Art Report On Quinoa Around The World In 2013*, Roma, FAO.

// **FAO y OMS (2019)**, *Sustainable healthy diets guiding principles*, Roma, FAO.

// **FAO y otros (2021)**, *Public food procurement for sustainable food systems and healthy diets*, Roma, FAO.

// **FAO y otros (2020)**, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020: Transforming food systems for affordable healthy diets*, Roma, FAO.

// **FAOSTAT (2021)**, <https://www.fao.org/faostat/en/#home>

// **Fiallos, D. y D. Vela (2018)**, *La cadena productiva de la quinua y su relación con el limitado desarrollo del mercado interno. Casos de estudio: cantones Mejía y Cayambe, provincia de Pichincha, Sangolqui*, Universidad de las Fuerzas Armadas.

// **Freitas, M. y otros (2015)**, "Floristic impoverishment of Amazonian floodplain forests managed for açai fruit production", *Forest Ecology and Management*, N° 351, 20-27, [en línea] DOI: 10.1016/j.foreco.2015.05.008.

// **Gaudín, Y. y R. Padilla (2020)**, *Los intermediarios en cadenas de valor agropecuarias. Un análisis de la apropiación y generación de valor agregado*, Ciudad de México, Naciones Unidas.

// **Gentilcore, D. (2016)**, *Food and Health in Early Modern Europe: Diet, Medicine and Society, 1450-1800*, Londres, Bloomsbury Academic.

// **Gereffi, G., J. Humphrey y T. Sturgeon (2005)**, "The governance of global value chains", *Review of International Political Economy*, Vol. 12, N° 1, 133-138.

// **Girija, K. y otros (2011)**, "Anti-Diabetic and Anti-Cholesterolemic Activity of Methanol Extracts of Three Species of Amaranthus", *Asian Pacific Journal of Tropical Biomedicine*, Vol. 1, N° 2, 133-138.

// **Global Green Growth Institute (GGGI) (2020)**, *Achieving Green Growth and Climate Action Post-COVID-19*, <https://gggi.org/report/achieving-green-growth-and-climate-action-post-covid-19/>.

// **González, C. G. (2011)**, "Climate change, food security and agrobiodiversity: Towards a just, resilient, and sustainable food system", *Fordham Environmental Law Review*, Vol. 22, N° 3, 493-522.

// **Graeff Hönninger, S. y F. Khajehei (2019)**, "The Demand for Superfoods: Consumers' Desire, Production Viability and Bio-intelligent", En Piatti C., S. Graeff Hönninger y F. Khajehei, *Food Tech Transitions*, 81-94, Nueva York, Springer, [en línea] DOI: 10.1007/978-3-030-21059-5.

// **Graziano da Silva, J. y otros (2021)**, *Sistemas alimentarios en América Latina y el Caribe-Desafíos en un escenario pospandemia*, Ciudad de Panamá, FAO y CIDES.

// **Grobman, A. y otros (2012)**, "Pre-ceramic Maize from Paredones and Huaca Prieta, Peru", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 109, N° 5, 1755-1759.

// **Hepburn, C. y otros (2020)**, "Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?" *Smith School Working Paper 20-02*, Oxford, University of Oxford, [en línea] <https://www.smithschool.ox.ac.uk/publications/wpapers/workingpaper20-02.pdf>.

// **Hernández Bermejo, J. y J. León (1994)**, *Neglected Crops: 1492 from a Different Perspective*, Rome, FAO.

// **Iguñiz, J. (1989)**, "Evaluación crítica de la política económica bajo García: balance a los 3 años de gobierno" *Investigación Económica*, Vol. 48, N° 190, 207-238.

// **IndexBox (2020)**, *Global Quinoa Market Overview: Period 2007 2019. Quinoa-World Report*, <https://app.indexbox.io/report/100850/0/>.

// **INE (2021)**, [www.ine.gob.bo](http://www.ine.gob.bo)

// **IPES y FAO (2010)**, *Biopreparados para el manejo sostenible de plagas y enfermedades en la agricultura urbana y periurbana*, Lima, IPES-Promoción del desarrollo sostenible, FAO.

// **Jacobsen, S. (2011)**, "The situation for quinoa and its production in southern Bolivia: From economic success to environmental disaster", *Journal of Agronomy and Crop Science*, Vol. 197, N° 5, [en línea] DOI: 10.1111/j.1439-037X.2011.00475.x.

## X. Las fantásticas andinas: Oportunidades de comercio sostenible para la recuperación pospandemia

- // **Jacobsen, S. E. y A. Mujica (2006)**, "El tarwi (*Lupinus mutabilis* Sweet.) y sus parientes silvestres", En Moraes M. y otros, *Botánica económica de los Andes centrales*, 458-482, La Paz, Universidad Mayor de San Andrés.
- // **Jarvis, D. E. y otros (2017)**, "The genome of *Chenopodium quinoa*", *Nature*, Vol. 542, 307-312, [en línea] DOI: 10.1038/nature21370.
- // **Jimoh, M. O., A. J. Afolayan y F. B. Lewu (2019)**, "Therapeutic Uses of *Amaranthus caudatus* L.", *Tropical Biomedicine Journal*, Vol. 36, N° 4, 1038-1053.
- // **Jones, A. D., H. Creed-Kanashiro y K.S. Zimmerer (2021)**, "Contribución de la diversidad de cultivos andinos a la diversidad alimentaria y la salud humana", En CIP, *Los Andes y los alimentos del futuro*, 35-39, Lima, Centro Internacional de la Papa (CIP).
- // **Laguna, P., Z. Cáceres y A. Carimentrand (2006)**, "Del Altiplano sur boliviano hasta el mercado global: Coordinación y estructuras de gobernanza en la cadena de valor de la quinua orgánica y del comercio justo", *Agroalimentaria*, Vol. 12, N° 22, 65-76.
- // **Liu, H. y otros (2021)**, "Superfoods, super healthy: Myth or reality? Examining consumers' repurchase and WOM intention regarding superfoods: A theory of consumption values perspective", *Journal of Business Research*, Vol. 137, 69-88, Elsevier, [en línea] DOI: 10.1016/j.jbusres.2021.08.018.
- // **Loyer, J. (2017)**, "The Cranberry as Food, Health Food, and Superfood: Challenging or maintaining hegemonic nutrition?", *Graduate Journal of Food Studies*, Vol. 4, N° 2, 33-49.
- // **Macgregor, C., A. Peterson y C. y Parker (2018)**, "Promoting a healthier, younger you: The media marketing of antiageing superfoods", *Journal of Consumer Culture*, Vol. 21, N° 2, 164-179.
- // **Magrach, A. y M. J. Sanz (2020)**, "Environmental and social consequences of the increase in the demand for 'superfoods' world-wide", *People and Nature*, Vol. 2, N° 2, 267-278, [en línea] DOI: 10.1002/pan3.10085.
- // **MAG-INEC (2021)**, Estadísticas Agropecuarias, <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas-agropecuarias-2/>
- // **Maiyo, Z. y otros (2010)**, "Phytochemical Constituents and Antimicrobial Activity of Leaf Extracts of Three *Amaranthus* Plant Species", *African Journal of Biotechnology*, Vol. 9, N° 21, 3178-3182.
- // **Mercado, G. (2018)**, *Memoria foro virtual: Los caminos del tarwi y la integración andina: Bolivia, Perú y Ecuador*, La Paz, IPDRS.
- // **Mercado, W. (2018)**, "Economía institucional de la cadena productiva de la quinua en Junín, Perú", *Scientia Agropecuaria*, Vol. 9, N° 3, 329-342.
- // **Midagri (2021)**, Nota de prensa: "ministro Tenorio: Granos andinos son el sustento de más de 125000 familias agrarias en el país", [en línea] <https://www.gob.pe/institucion/midagri/noticias/503357-ministro-tenorio-granos-andinos-son-el-sustento-de-mas-de-125-mil-familias-agrarias-en-el-pais>.
- // **MINCETUR (2017)**, *Perú presenta al mundo su nueva marca Superfoods Perú*, <https://www.mincetur.gob.pe/peru-presenta-al-mundo-nueva-marca-superfoods-peru>.
- // **Montaño, C. (2015)**, *Empresas cochabambinas y cañahua: Una alternativa para la economía regional*, La Paz, Banco Central de Bolivia.
- // **Montoya, L. y L. Martínez (2005)**, "Análisis de las variables estratégicas para la conformación de una cadena productiva de la quinua en Colombia", *Revista Innovar*, Vol. 15, N° 25, 103-120.
- // **Mora-Córdova, D., A. A. Lituma-Loja y M. González-Illescas (2020)**, "Las certificaciones como estrategia para la competitividad de las empresas exportadoras", *INNOVA Research Journal*, Vol. 5, N° 2, 113-132, [En línea] DOI: 10.33890/innova.v5.n2.2020.1274.
- // **Mullo Guaminga, A. (2019)**, *Análisis de la cadena de valor de la quinua (*Chenopodia quinoa* Willd.) en la Corporación de Productores y Comercializadores Orgánicos Bio Taita Chimborazo*, Escuela Superior Politécnica de Chimborazo.
- // **Naciones Unidas (2021)**, *Declaración de acción del secretario general "Hacer que los sistemas alimentarios sirvan para las personas, el planeta y la prosperidad"*, Cumbre de Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios, [en línea] [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/food\\_systems\\_summit\\_-\\_statement\\_of\\_action\\_es.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/food_systems_summit_-_statement_of_action_es.pdf).
- // **NRC (1989)**, *Lost Crops of the Incas: Little-known Plants of the Andes with Promise for Worldwide Cultivation*, Washington D.C., National Academy Press.
- // **OCDE (2021)**, "COVID-19 and food systems: Short-and long-term impacts", *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, N° 166, Paris, OECD Publishing, [en línea], DOI: 10.1787/69ed37bd-en.
- // **Oddone, N. y R. Padilla (2017)**, *Fortalecimiento de cadenas de valor rurales*, Santiago, CEPAL, FIDA.
- // **OIT (2015)**, *Análisis de la cadena de valor en el sector de la quinua en Perú: Aprovechando las ganancias de un mercado creciente a favor de los pobres*, Ginebra, OIT.
- \_\_\_\_ (2019), *Trabajo decente para los jóvenes en zonas rurales*, Ginebra, OIT.
- // **Padilla, R. y N. Oddone (2016)**, *Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor*, Santiago, CEPAL, FIDA.
- // **Padulosi, S. y otros (2014)**, "A Holistic Approach to Enhance the Use of Neglected and Underutilized Species: The Case of Andean Grains in Bolivia and Peru", *Sustainability*, N° 6, 1283-1312.
- // **Paz, S. M. y otros (2021)**, "Identification and Characterization of Novel Antioxidant Protein Hydrolysates from Kiwicha (*Amaranthus caudatus* L)", *Antioxidants*, Vol. 10, N° 5, 645.
- // **PROMPERU (2021)**, [https://exportemos.pe/promperustat/frm-Paises\\_x\\_Partida.aspx](https://exportemos.pe/promperustat/frm-Paises_x_Partida.aspx)
- // **Quelal Tapia, M. B. (2019)**, *Estudio de la comercialización del chocho desamargado (*Lupinus mutabilis* Sweet) en el distrito metropolitano de Quito*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar.
- // **Quispe Pocoahuana, S. y S. Quispe Apaza (2019)**, *La cadena de valor y la ventaja competitiva de la quinua orgánica en la Cooperativa Agroindustrial Cabana LTDA*, 2019, Ñaña, Lima, Universidad Peruana Unión.



## X. Las fantásticas andinas: Oportunidades de comercio sostenible para la recuperación pospandemia

// Rada, F., B. Briceno y A. Azocar (2008), "How do Two Lupinus Species Respond to Temperature along an Altitudinal Gradient in the Venezuelan Andes?" *Revista chilena de historia natural*, Vol. 81, N° 3, 335-343.

// Ramírez, M., I. Clarke y L. Klerkx (2018), "Analysing intermediary organizations and their influence on upgrading in emerging agricultural clusters", *Economy and Space*, Vol. 50, N° 6, 1314-1335.

// Repo, R. (2011), *Andean Indigenous Food Crops: Nutritional Value and Bioactive Compounds*, Turku, Universidad de Turku, Departamento de Bioquímica y Química Alimentaria.

// Repo-Carrasco, R., C. Espinoza y S. E. Jacobsen (2003), "Nutritional value and use of the andean crops quinoa (*Chenopodium quinoa*) and kañiwa (*Chenopodium pallidicaule*)", *Food Reviews International*, Vol. 19, N° 1-2, 179-189, [en línea] DOI: 10.1081/FRI-120018884.

// Restrepo, J. L. (2020), "Boosting Nutrition and Sustainability through Superfoods in local Food Systems", (T. C. Affairs, Ed.), *Global Food for Thought (blog)*, [en línea] <https://www.thechicago-council.org/commentary-and-analysis/blogs/boosting-nutrition-and-sustainability-through-superfoods-local-food>.

// Revilla, J. (2014), *Diagnóstico de la cadena de valor de la quinua*, [en línea], <https://repositorio.promperu.gob.pe/server/api/core/bits-treams/80cd1ca4-ac15-4254-ad26-5313a67b528b/content>.

// Reyes García, M., I. Gómez-Sánchez Prieto y C. Espinoza Barrientos (2017), *Tablas peruanas de composición de alimentos* (10a ed.), (C. N. Nutrición, ed.), Lima, Ministerio de Salud, Instituto Nacional de salud.

// Ríos, L. (2018), *El cultivo de quinua en el NOA argentino: Evaluación de su competitividad*, Tucumán, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

// Rodríguez Vázquez, H. y S. Gammage (2012), *Tres acciones de cooperación internacional para promover la seguridad alimentaria, la sustentabilidad agrícola y la superación de la pobreza en el México rural*, Ciudad de México, Instituto Mora, Universidad Iberoamericana.

// Rodríguez Vázquez, H. y N. Oddone (2019), *Sostenibilidad, mercados y cadenas de valor agropecuarias: Recomendaciones para políticas públicas y decisiones privadas ante el cambio climático en Centroamérica*, San Salvador, Departamento de Estado de los Estados Unidos, programa Centroamérica Resiliente (ResCA), The Nature Conservancy.

// Rodríguez Vázquez, H., M. Olvera y C. Plata (2020), *¿Cómo impulsar una recuperación justa y resiliente a partir del financiamiento climático en México?* Ciudad de México, Ethos, Laboratorio de políticas públicas.

// Rodríguez, J. P. y otros (2020), "Cañahua (*Chenopodium pallidicaule*): A Promising New Crop for Arid Areas", En Hirich A., R. Choukr-Allah y R. Ragab, "Emerging Research in Alternative Crops", *Environment & Policy*, N° 58, 221-243, Nueva York, Springer, [en línea] DOI: 10.1007/978-3-319-90472-6\_9.

// Rodríguez, M. y J. Zuluaga (2021), *Conformación de territorios agroalimentarios resilientes mediante procesos de cooperación y cogestión. Estudio de caso: Colombia*, En Graziano da Silva, J. y otros, *Sistemas alimentarios en América Latina y el Caribe-Desafíos en un escenario pospandemia*, 159-186, Ciudad de Panamá, FAO y CIDES.

// Rodrik, D. (2004), *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, Onudi, [en línea] <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/industrial-policy-twenty-first-century.pdf>.

// Rojas-Rivas, E. y otros (2019), "Understanding consumers' perception and consumption motives towards amaranth in Mexico using the Pierre Bourdieu theoretical concept of Habitus", *Appetite*, Vol. 139, 180-188, [en línea] DOI: 10.1016/j.appet.2019.04.021.

// Russo, I., I. Confente y A. Omar (2013), "Understanding the value drivers for intermediaries: An exploratory study in the heating industry", *Contemporary Management Research*, Vol. 9, N° 1, 67-72.

// Salazar, J. y otros (2019), "Molecular characterization of Ecuadorian quinoa (*Chenopodium quinoa* Willd.) diversity: implications for conservation and breeding", *Euphytica*, Vol. 215, N° 60, 1-11, [en línea] DOI: 10.1007/s10681-019-2371-z.

// Sangameswaran, B. y B. Jayakar (2008), "Anti-Diabetic, Anti-Hyperlipidemic and Spermatogenic Effects of *Amaranthus spinosus* Linn. on Streptozotocin-induced Diabetic Rats", *Journal of natural medicines*, Vol. 62, N° 1, 79-82.

// Scalise, J. (2019), *Caracterización y diagnóstico de la cadena de valor de la quinua en la Argentina*, Buenos Aires, Unidad para el cambio rural del Ministerio de Agroindustria.

// Schneider, M. (2014), *Análisis de la cadena de valor de la quinua (*Chenopodium quinoa* Willd.) en Bolivia*, San Luis Potosí, Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

// Schoeneberger, H. y otros (1982), "Composition and Protein Quality of *Lupinus mutabilis*", *The Journal of Nutrition*, Vol. 112, N° 1, 70-76.

// SDGF (2018), *Andean grains producers of Peru join development*, <https://www.sdgfund.org/andean-grains-producers-peru-join-development>.

// SELA (2020), *COVID-19: Resumen de las principales medidas, acciones y políticas implementadas por los Estados miembros del SELA*, [en línea] [www.sela.org/media/3219723/covid-19-resumen-de-las-principales-medidas-estados-miembros-sela.pdf](http://www.sela.org/media/3219723/covid-19-resumen-de-las-principales-medidas-estados-miembros-sela.pdf).

// Silva, J. y otros (2019), "Amaranth Response to Water Stress", *Journal of Experimental Agriculture International*, Vol. 40, N° 1, 1-9.

// Soculaya Aliaga, L. e Y. Silva Yman (2021), *Análisis de la cadena productiva de la quinua del Distrito de Sicaya-Junín para la generación de la oferta exportable en el año 2019*, Lima, Universidad Privada del Norte.

// Soto, J. L. y E. Carrasco (2012), "Market potential of Andean grains", En Giuliani A. y otros, *Biodiversity of andean grains: Balancing market potential and sustainable livelihoods* (25-74). Roma, Bioersity International.

// Spink, J. y D. Moyer (2011), "Defining the public threat of food fraud", *Journal of Food Science*, Vol. 76, N° 9, 157-163.

// Tacer Caba, Z. (2019), "The concept of superfoods in diet", En Galanakis C., *The Role of Alternative and Innovative Food Ingredients and Products in Consumer Wellness*, 73-101, Cambridge Academic Press, [en línea] DOI: 10.1016/B978-0-12-816453-2.00003-6.

## X. Las fantásticas andinas: Oportunidades de comercio sostenible para la recuperación pospandemia

// **Tapia, M. (2021)**, "Kañiwa (Chenopodium pallidicaule)", En CIP, *Los Andes y los alimentos del futuro*, 84-85, Lima, Centro Internacional de la Papa (CIP).

// **Tapia, M. E. (1990)**, *Cultivos andinos subexplotados y su aporte a la alimentación*, Santiago, FAO.

// **Tapia, M. y otros (1979)**, *La quinua y la cañihua, granos andinos*, Bogotá, IICA-IDRC.

// **TradeMap (2021)**, <https://www.trademap.org>

// **Trivelli, C. y J. A. Berdegué (2019)**, "Transformación rural: Pensando el futuro de América Latina y el Caribe", *Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe*, N°1, Santiago, FAO.

// **Ugarte Vergara, M. (2014)**, *Fortalecimiento e innovación en la cadena de valor de la quinua en la región de Tarapacá*, Santiago, Observatorio para la Innovación Agraria, Agroalimentaria y Forestal, Corporación de Fomento para la Producción (Corfo), Innova Chile.

// **Unión Europea (2015)**, "Reglamento (UE) 2015/2283 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015 relativo a los nuevos alimentos", *Diario Oficial de la Unión Europea*, [en línea] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2015:327:FULL&from=ES>.

// **USDA (2019)**, *ARS FoodData Central*, [fdc.nal.usda.gov](http://fdc.nal.usda.gov).

// **Varzakas, T. y otros (2018)**, "Innovative and fortified food: Probiotics, prebiotics, GMO, and superfood", En Ali N. y N. Ahmad Nizar, *Preparation and Processing of Religious and Cultural Foods* (67-129). Cambridge, Woodhead Publishing.

// **Vega-Gálvez, A. y otros (2010)**, "Nutrition facts and functional potential of quinoa (Chenopodium quinoa willd.), an ancient Andean grain: A review", *Journal of the Science of Food and Agriculture*, Vol. 90, N° 1, 2541-2547, [en línea] DOI: 10.1002/jsfa.4158.

// **Vermeulen, S., B. Campbell, B. y J. Ingram (2012)**, "Climate change and food systems", *Annual Review of Environment and Resources*, Vol. 37, N° 1, 195-222, [en línea] DOI: 10.1146/annurev-environ-020411-130608.

// **Volz, U. (2020)**, "Investing in a Green Recovery", *Finance & Development*, FMI.

// **Wolfe, D. (2009)**, *Superfoods: the food and medicine of the future*, Berkeley, North Atlantic Books.

// **Woods Paez, A. y P. Eyzaguirre (2004)**, "La cañahua merece regresar", *Leisa, Revista de Agroecología*, Vol. 20, N° 1, 16-18.

// **WWF (2020)**, *Living Planet Report 2020 -Bending the curve of biodiversity loss*, Gland: World Wildlife Fund (WWF).

// **Xin, L. y S. SEO (2019)**, "The role of consumer ethnocentrism, country image, and subjective knowledge in predicting intention to purchase imported functional foods", *British Food Journal*, Vol. 122, N° 2, 448-464, [en línea] DOI: 10.1108/BFJ-05-2019-0326.



KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG

[www.kas.de](http://www.kas.de)

ISBN: 978-9962-732-17-4



9 789962 732174