

ARTÍCULO ORIGINAL

El comercio internacional actual y la inserción externa de países en desarrollo: desafíos para la economía cubana

Current international trade and developing countries external insertion: challenges for de Cuban economy

Antonio F. Romero G.

Centro de Investigaciones de la Economía Internacional, Universidad de La Habana.

RESUMEN

La fragmentación del proceso productivo a nivel internacional, junto a otros factores, ha modificado la estructura y dirección de los flujos del comercio mundial, alterando algunos patrones históricos que dominaban los intercambios internacionales desde la II Guerra Mundial. Este artículo analiza las principales tendencias y transformaciones que han tenido lugar en el comercio mundial en los últimos años y sus implicaciones para los países en desarrollo. Al final se resumen algunos desafíos para la economía cubana, que muestra todavía un perfil muy vulnerable de relaciones comerciales externas.

PALABRAS CLAVE: comercio internacional, cadenas globales de valor, desarrollo.

ABSTRACT

The fragmented productive processes –together other factors– have changed both the structure and directions of international trade flows, modifying some of the historical patterns which dominated the international transactions since the II World War. This article analyses the most outstanding trends and some relevant transformations which have occurred in world trade, and its implications for developing countries in recent years. At the end, some challenges for Cuban economy –which exhibit a vulnerable external trade pattern– will be summarized.

KEYWORDS: international trade, global value chains, development.

Introducción

Como señala un reciente informe (OMC, 2013), la economía mundial ha venido adoptando una nueva fisonomía en los últimos años, por efecto de las «tecnologías integracionistas» impulsadas esencialmente por las innovaciones que se han verificado, sobre todo, en los sectores de las telecomunicaciones y la informática. Estas innovaciones han estado en la base de la conformación de las llamadas redes mundiales de información.

Lo anterior se asocia directamente con el creciente proceso de globalización de la producción, estructurado en lo fundamental a través de complejas cadenas de suministro mundiales. Estas explican la progresiva interconexión de los procesos de producción entre distintos países, especializándose cada uno en determinadas fases de la producción de un producto.¹ Según un reconocido experto (Baldwin, 2011, 193), la ola más reciente de integración económica a nivel mundial ha ocasionado la «segunda división» de la globalización: el fin de la necesidad de que la mayoría de las fases del proceso de fabricación tenga lugar en espacios muy próximos entre sí.

La gradual fragmentación del proceso productivo a nivel internacional, junto a otro conjunto de factores,² ha traído como consecuencia modificaciones importantes en el comercio mundial de bienes y servicios, alterándose algunos de los presupuestos analíticos y patrones históricos que dominaron las tendencias prevaletentes en los intercambios internacionales desde la II Guerra Mundial. Esto tiene implicaciones significativas –no solo de naturaleza económica– para la totalidad de las naciones y en especial para los países en desarrollo, dado que los mismos han mostrado muy elevados niveles de vulnerabilidad ante cambios en la dinámica y estructura del comercio mundial.

El presente artículo tiene como propósito fundamental realizar un resumen analítico de las principales tendencias y modificaciones que han tenido lugar en el comercio mundial en los últimos años, y valorar las implicaciones de dichas tendencias para los países en desarrollo, así como los desafíos que ellas suponen para la inserción externa de la economía cubana. El trabajo está estructurado en cuatro epígrafes. En el primero se hace un análisis de las principales tendencias que tipifican al comercio internacional contemporáneo, mientras que en el segundo se revisan algunos elementos de la discusión acerca de la inserción en el comercio global de los países en desarrollo, sobre la base del estudio de experiencias recientes en Latinoamérica y el Caribe. El tercer epígrafe sintetiza algunas ideas respecto a la situación del comercio externo cubano, vinculándolas a las tendencias que prevalecen en el sistema de comercio mundial.

I. Tendencias del comercio internacional contemporáneo: dinámica, composición y estructura de las corrientes comerciales

El comercio mundial ha venido creciendo mucho más que la producción mundial en los últimos treinta años, y el mismo está articulado cada vez más en torno a las cadenas globales de valor. Entre 1980 y 2011, el valor del comercio mundial de mercancías aumentó más de 7 % promedio anual, totalizando los US \$ 18 billones en el último año del periodo. El crecimiento real del comercio de mercancías se multiplicó por cuatro y, desde 1980 ha crecido en promedio casi dos veces más que la producción mundial, por lo que se ha dado un aumento en el «coeficiente de apertura externa» de la economía mundial.

No obstante lo anterior, en los últimos dos años se observa una marcada atonía en el comercio internacional. Después de haber crecido solo un 2 % en 2012, el volumen del comercio mundial aumentó en torno al 2,3 % en 2013, cifra muy inferior a su ritmo de

expansión previo a la crisis. De este modo, 2013 fue el segundo año consecutivo en que el comercio internacional creció menos que el PIB mundial, rompiéndose, al menos temporalmente, la tendencia que se había mantenido en las últimas tres décadas (OMC, 2014).

Las cadenas globales se concentran geográficamente –América del Norte, Unión Europea, Asia Oriental– y se organizan en torno a EE. UU., Alemania y Japón/China, respectivamente. Por ello, hay cierto «sesgo regional» en la orientación del comercio mundial, determinado entre otros factores por los menores costos de transporte que supone la proximidad entre países y también por el proceso de reducción de las barreras al intercambio de mercancías y servicios como resultado de los acuerdos preferenciales de comercio de carácter regional que se han firmado en los últimos tiempos. Sin embargo, se empiezan a manifestar fuerzas contrapuestas respecto a la regionalización del comercio mundial. En cierta medida, ello es resultado de que los acuerdos comerciales preferenciales entre países³ que anteriormente tenían una fuerte orientación regional, ahora son cada vez más interregionales: a mediados de los años noventa casi 75 % de ellos se concertaban entre países de una misma región; en 2010 la proporción había disminuido alrededor de la mitad (OMC, 2012). En definitiva, acuerdos de carácter más interregional deberían dar lugar a un comercio menos regionalizado.

Otra de las características que tipifican el actual contexto global es el auge de las empresas transnacionales y el extraordinario aumento de los flujos de inversión extranjera directa (IED). Desde 1945, la IED ha crecido más que la producción y el comercio internacional. UNCTAD (2010) estimaba que existían 82 000 empresas transnacionales que controlaban más de 810 000 filiales en todo el mundo. Más de dos tercios del comercio mundial tiene lugar al interior de las empresas transnacionales o sus proveedores, lo cual confirma también la creciente importancia de las cadenas de suministro mundiales para la economía mundial.

En los últimos tiempos se han registrado importantes fluctuaciones en los precios internacionales de los productos básicos (PB), aunque en general se han mantenido los mismos niveles altos, sobre todo si se comparan con el promedio histórico de los últimos treinta años.⁴ Por ejemplo:

- Los precios de los alimentos crecieron en 214 % entre enero de 2000 y diciembre de 2012.
- Los precios de las materias primas agrícolas aumentaron en un 40 % durante ese periodo.
- Precios de los productos de la minería subieron en 293 % entre enero de 2000 y diciembre de 2012, y los de los combustibles aumentaron en 396 % en el mismo periodo.

Datos más recientes dan cuenta de una perceptible reducción en las cotizaciones internacionales de la mayoría de los *commodities* entre fines de 2013 y lo que va de 2014. Mientras tanto, los precios de los productos manufacturados solo aumentaron, en promedio, un 20 % en el largo periodo de 13 años que va desde enero de 2000 a diciembre de 2012.

De igual forma, en estos años han aparecido nuevas potencias económicas, lo que es reflejo –y al mismo tiempo factor impulsor– de la expansión permanente del comercio

internacional. Vinculado a esto, se verifica un aumento significativo en la participación de los países en desarrollo (PED) en el comercio mundial. Los PED son responsables ahora del alrededor del 50 % del comercio mundial de mercancías (mientras representaban solo el 25 % entre 1990 y 1991) y esa proporción sigue aumentando en lo fundamental por el sostenido aumento de las relaciones comerciales Sur-Sur. Sin embargo, la integración de los PED en la economía mundial ha sido desigual: un 70 % del total del comercio de mercancías de los PED en el año 2012 tuvo su origen únicamente en 12 países, muchos de ellos asiáticos (UNCTAD, 2013).

Cambios en la composición material y en las corrientes del comercio internacional

Al igual que ha variado relativamente la importancia de los países en el comercio internacional, también lo ha hecho la combinación de bienes y servicios que son objeto de comercio.

1. La participación de los productos manufacturados en el comercio mundial ha mantenido, en general, una tendencia creciente. Para que se tenga una idea de lo anterior: si las manufacturas representaban solo el 40 % del intercambio internacional en el año 1900, su participación aumentó al 70 % en 1990 y al 75 % del total de las transacciones comerciales fronterizas en 2000, para luego retroceder al 65 % en 2011. En contraposición, la parte correspondiente a la participación de los productos agropecuarios se redujo de forma constante: de un 57 % a principios del siglo pasado al 12 % en 1990 y al 9 % en 2011.
2. A diferencia de lo observado respecto a la participación en el comercio mundial de los productos agropecuarios y las manufacturas, no se aprecia una clara tendencia en el grupo de combustibles y los productos de la minería durante el periodo posterior a la II Guerra Mundial: la ponderación de los mismos en los intercambios globales aumenta y disminuye en dependencia de cómo evolucionen los precios del petróleo.
3. La progresión de las manufacturas en los intercambios comerciales a nivel mundial, solo se vio frenada en el último decenio, por el encarecimiento de las cotizaciones internacionales de las materias primas a que se hizo referencia anteriormente, lo que determinó un ligero aumento en la cuota correspondiente a esos productos en el comercio mundial.⁵
4. El comercio de servicios ha venido registrando tasas promedio de crecimiento excepcionales, explicadas entre otros, por la drástica disminución del costo de las comunicaciones. El intercambio internacional de servicios comerciales registró una tasa de crecimiento promedio anual del 8 % entre 1980 y 2011, alcanzando los US \$ 4 billones en 2011. Sectores que en otro tiempo no eran objeto de comercio, como la banca, el comercio minorista, la medicina o la enseñanza, han pasado a figurar entre los más comercializados a escala mundial. Además, los servicios se han convertido en un motor importante del crecimiento en muchas economías, y los servicios prestados a las empresas especializadas en procesos productivos con gran intensidad de conocimientos se caracterizan por unas tasas cada vez más elevadas de actividad de

investigación y desarrollo. Aunque el comercio de servicios representa solo el 20 % del comercio global en términos de valor bruto, si se calcula el «valor añadido», el peso del comercio de servicios se duplica (OMC, 2013).

5. Con el tiempo, ha adquirido un peso decisivo el comercio «intrasectorial» o «intraindustrial». ⁶ En relación con este, el comercio de piezas y componentes resulta cada día más importante y ofrece una indicación del nivel de desarrollo alcanzado por las cadenas de suministro. La OMC (2013) estima que casi el 30 % del comercio total consiste en reexportaciones de insumos intermedios, lo cual denota una interdependencia creciente entre las economías. Últimamente se comienza a establecer una relación virtuosa entre las importaciones de bienes intermedios y el comportamiento exportador. En este sentido, la disponibilidad de eficientes insumos intermedios se considera crucial para que las exportaciones de un país sean competitivas, por lo que cuanto más integrada está una economía en las cadenas de suministro internacionales, más crecen sus exportaciones. Se plantea actualmente que la especialización intraindustrial supone una mayor eficiencia productiva, en particular por las ganancias de escala y de aprendizaje, y debería redundar en una mayor productividad y crecimiento económico (CEPAL, 2013b).
6. También se ha modificado el patrón de comercio entre los distintos grupos de países. La participación del comercio Norte-Norte no ha dejado de disminuir, desde el 56 % del comercio mundial en 1990 hasta el 36 % en 2011. Este descenso coincide con el crecimiento del comercio Sur-Sur, que pasó del 8 % al 24 % durante ese periodo. La participación del comercio Norte-Sur se ha mantenido muy estable desde 2000, en torno al 37 %. Las exportaciones Sur-Sur actualmente representan un 55 % del total de las exportaciones de mercancías de los PED, reflejando también la fragmentación de los procesos de producción.

Como parte de las anteriores tendencias, se ha dado una mayor diversificación en el perfil de especialización de los países. De acuerdo a OMC (2013), para casi el 80 % de las naciones de una muestra representativa, el índice Herfindahl-Hirschmann ⁷ era inferior a 0,4 en 2010. No obstante, los países con mayor grado de diversificación exportadora están situados principalmente en Europa, América del Norte y Asia. Por el contrario, las economías donde las exportaciones están muy concentradas son principalmente PED de ingresos bajos y en muchos casos ricos en recursos naturales (por ejemplo, el Congo y Mozambique, pero también Chile).

De igual forma, algunas economías desarrolladas registran un perceptible deterioro en su ventaja comparativa en la producción manufacturera en general (Reino Unido y Canadá) y otros en determinados sectores manufactureros (hierro y acero en Australia; productos químicos en Noruega; productos del sector del automóvil en Suecia; material de oficina y de telecomunicaciones en Japón, etcétera). Los países industrializados también registran algunas mejoras en su ventaja comparativa manifiesta (los productos agropecuarios en Nueva Zelanda, el acero en Japón y los productos textiles en EE. UU.), pero en conjunto, en los sectores manufactureros avanzados los perdedores son más numerosos

que los ganadores. Entre los PED hay divergencias: China, México y Turquía, que tenían importante ventaja comparativa en productos primarios, han perdido recientemente sus ventajas en estos sectores y han progresado en productos manufacturados. En cambio, Rusia, Brasil e India han perdido la ventaja comparativa en el sector manufacturero y la han adquirido en los productos primarios (OMC, 2013).

Respecto al nivel de concentración de los flujos de comercio mundial, datos de la OMC correspondientes a 1980 y 2011 concluyen que el 78 % de los países menos exportadores solamente representaban el 10 % de las ventas externas mundiales en ambos años. También se indica que el 22 % de los países más exportadores representaban cerca del 90 % de las exportaciones mundiales entre esos años. Coeficientes de Gini aplicados para medir el nivel de concentración de los flujos comerciales, de 0,83 para 1980 y de 0,82 para 2011, sugieren una distribución del comercio internacional muy desigual, que apenas ha variado en más de 30 años. Por su parte, UNCTAD (2013) estimaba para el año 2012 que los 10 principales países dentro del comercio internacional eran responsables del 51 % del total del comercio mundial, mientras que a los 5 principales exportadores de mercancías correspondía el 36 % de las ventas mundiales de bienes ese año.

En el análisis del comercio internacional actual debe incluirse necesariamente la situación de la OMC y del sistema multilateral de comercio. Como se sabe, en noviembre de 2013 se cumplieron 12 años desde el inicio de la Ronda de Doha de la OMC.⁸ Pese a que las negociaciones se encuentran básicamente estancadas, los países miembros de esa institución mundial lograron alcanzar algunos acuerdos durante la IX Conferencia Ministerial, que tuvo lugar en Bali (Indonesia) en diciembre de 2013. El principal resultado fue la adopción de un acuerdo multilateral sobre facilitación del comercio.

La erosión del sistema multilateral se expresa en la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales, regionales e interregionales, lo cual se ha traducido en un sistema de comercio discriminatorio, poco transparente y fragmentado. En enero de 2013 se habían notificado a la OMC 546 acuerdos comerciales regionales, de los cuales 354 están en vigor. Estos acuerdos abarcan nominalmente más del 50 % del comercio mundial, y han pasado a ser acuerdos globales de asociación económica, puesto que incluyen acuerdos de inversiones y compromisos «OMC plus» y «OMC extra». Paralelamente, al margen de la Ronda de Doha, se han celebrado negociaciones plurilaterales sobre contratación pública, y otro relativo a tecnologías de la información. Igualmente, se espera que un grupo de países inicien negociaciones para celebrar un acuerdo internacional plurilateral sobre servicios. Además, desde comienzos de la actual década se vienen gestando varias meganegociaciones comerciales de vasto alcance,⁹ que tendrán un profundo impacto en la arquitectura de las relaciones mundiales de comercio e inversión en las próximas décadas.

Según algunos analistas, parte de la erosión que exhibe hoy la OMC y todo el sistema multilateral se asocia al acelerado desarrollo de las redes internacionales de producción, que generan una creciente demanda de nuevas normas para regular el comercio y la IED que tienen lugar en las cadenas de valor. Dichas reglas incluyen disciplinas no abordadas por los acuerdos de la OMC.

II. Los países en desarrollo y su participación en el comercio mundial y en las cadenas globales de valor: el caso de las economías de América Latina y el Caribe

A pesar de cierto predominio de las visiones optimistas acerca del impacto de algunas de las tendencias anteriores sobre el desarrollo, queda claro que no todos los países intervienen de manera similar en las corrientes comerciales internacionales, ni en las cadenas de valor (CGV). De hecho, cuando se realiza un análisis más detallado, el comercio mundial se sigue concentrando no solo en unos pocos países, sino también en unas pocas empresas mundiales.¹⁰

La relación entre comercio internacional y desarrollo está vinculada directamente con el tema de la inclusión social. Los estudios que enlazan el comercio, el desarrollo y la equidad social se han convertido en parte esencial del debate acerca de la agenda económica y política internacional. Alrededor de esta discusión, se pueden identificar dos posiciones extremas:

- El comercio internacional y la apertura externa es causa esencial del menor dinamismo económico, del aumento de la pobreza y de la concentración de los ingresos.
- Solo mediante la apertura externa y la participación activa en los mercados internacionales se puede reducir el atraso económico y la pobreza.

En general, se reconoce que la estructura productiva y la heterogeneidad estructural –rasgo predominante de las economías atrasadas, y base de la pobreza y la exclusión social– se ven directamente afectadas por el comercio internacional, entre otras razones porque: 1) el aumento de exportaciones de un determinado sector incrementa su participación en la economía; 2) el aumento de las importaciones de bienes de consumo puede significar –si el bien o servicio es producido localmente– una sustitución de la producción doméstica, lo que tiene un efecto contrario al anterior, y 3) las exportaciones e importaciones pueden aumentar la productividad, por lo que una mayor y mejor inserción internacional puede reducir la heterogeneidad estructural de las economías, siempre y cuando los aumentos de productividad favorezcan a todos los sectores y se verifiquen en la mayor parte del territorio.

De todas formas, existen distintos canales de transmisión del comercio exterior hacia la estructura productiva y social, destacándose dentro de estos el que se da entre el comercio y el crecimiento de los ingresos. Aunque frecuentemente se postula que una mayor especialización inducida por la apertura externa eleva el crecimiento del ingreso, la realidad ha demostrado que este vínculo no es automático.

Si bien un mayor intercambio comercial externo pudiera beneficiar a los segmentos económicos y sociales más vulnerables, su impacto finalmente depende de cómo el comercio impacta en la distribución del ingreso. Ciertamente, el comercio internacional puede ayudar a disponer de bienes y servicios de mejor calidad a menor precio. También la baja en los precios de los bienes y servicios, que puede provocar una mayor apertura externa, tiene repercusiones potenciales sobre la población más pobre, al posibilitar un mayor acceso al consumo, incluyendo a bienes que antes resultaban inaccesibles para estos grupos sociales.

De todas formas, es necesario reconocer las consecuencias concentradoras e inequitativas de la globalización económica. En definitiva, los sectores y las empresas que participan en el comercio mundial pueden actuar incrementando la concentración de la estructura productiva o generando en ella condiciones de mayor equilibrio. Esto depende de una multiplicidad de elementos como la dotación de factores o los flujos de inversión, pero también de la modalidad de internacionalización y del contenido de las políticas públicas

(incluidas las políticas cambiaria, de desarrollo productivo e industrial y comercial) que aplique cada país como parte de sus estrategias de desarrollo e inserción internacional.

Lo anterior se relaciona con la discusión acerca de las ventajas o desventajas de la participación de empresas de países en desarrollo dentro de las CGV. Hay algunos trabajos que recogen tanto las desventajas potenciales derivadas de una inserción pasiva en dichas cadenas por parte de las economías en desarrollo, mientras que otros apuntan a los requerimientos estructurales e institucionales para maximizar los beneficios de las herramientas analíticas y las discusiones vinculadas a los beneficios derivados de la participación en CGV básicamente encubren una agenda deliberada que promueve reformas económicas eminentemente neoliberales en los PED (Dalloe, Fossati y Lavopa, 2013). Otros insisten en que para los PED el desafío fundamental es lograr un escalamiento en términos del valor añadido y, por ende, en la apropiación de parte de los ingresos que se generan dentro de las CGV (South Centre, 2013).

Esto último, aunque un proceso en extremo complejo y que no han podido reproducir la mayoría de los PED, pareciera ser la clave del éxito en términos de exportación y crecimiento en la actualidad. Tal y como señala UNCTAD (2013), los PED que en los últimos veinte años han logrado aumentar tanto su participación en las cadenas de valor mundiales, como también el valor añadido interno generado por sus exportaciones, han registrado un aumento del PIB per cápita del 3,4 % en promedio, mientras que en los países con una mayor participación pero sin «mejora» del valor añadido interno, el aumento del PIB/habitante ha sido solo del 2,2 %. Esto demuestra la importancia no solo de estar insertados en las cadenas mundiales de valor, sino de lograr una modificación en las estructuras productivas para que sea mayor el valor añadido incorporado a las partes, piezas, componentes y bienes que se exportan.

La participación de América Latina y el Caribe en el comercio mundial y en las CGV

Se ha hecho lugar común señalar que a América Latina y el Caribe (ALC) le ha ido relativamente bien en términos económicos en el periodo posterior al año 2008, definido como el de la más profunda crisis que ha conocido la economía mundial en los últimos 90 años. Parte esencial en la explicación de ese comportamiento positivo se asocia al impacto favorable del comercio internacional, y sobre todo a la mejoría notable en la relación de términos de intercambio que han experimentado, en lo fundamental, los países con alta proporción de bienes primarios en sus exportaciones. Obviamente, también hay factores determinados por el desempeño interno y las políticas económicas implementadas por la región en los últimos 10-15 años que han incrementado la capacidad de enfrentamiento al crítico escenario externo. En efecto, un grupo importante de países de ALC introdujeron políticas y reformas institucionales que robustecieron su entorno macroeconómico general y, en particular, el financiero (Corbo, 2013).¹¹

Sin embargo, no todos los países de ALC han mostrado el mismo grado de «resiliencia» económica, destacándose al respecto la situación negativa en general descrita por la mayoría de las naciones caribeñas, muy afectadas por la coyuntura internacional, con agravados desequilibrios macroeconómicos y una insostenible situación fiscal y de endeudamiento.

Además, hay que considerar las significativas diferencias en cuanto a estructuras productivas y, por ende, en las modalidades de inserción comercial externa de las distintas naciones.¹²

En un análisis de más largo plazo, CEPAL (2013c, 18) plantea que

en América Latina y el Caribe, tuvo lugar un crecimiento desigual durante las últimas tres décadas, que se refleja en un aumento del PIB per cápita en general bajo, a pesar de un mayor crecimiento durante la tercera década, y en el hecho de que pocos países lograron reducir la distancia respecto de los países más desarrollados. No obstante, incluso en esos casos el desempeño fue bastante menor que el exhibido por países de Asia en que el crecimiento se aceleró significativamente.

El aporte del escenario externo, medido a partir de la influencia de la relación de términos de intercambio sobre el crecimiento del ingreso en ALC, ha sido alto, en particular, durante la última década, pero como ya se ha apuntado pudiera disminuir. Este aporte, si bien fue negativo en los años 1980, se recuperó parcialmente en la década de 1990 y aumentó de forma significativa a partir de 2003, sobre todo para aquellas economías de la región más especializadas en la producción y exportación de materias primas.

El grado de apertura comercial de ALC en este periodo también registró un considerable aumento. El coeficiente de apertura externa, medido como participación de las exportaciones e importaciones en el PIB, aumentó para los países de la región desde un 23 % en 1980 a un 51 % en 2010. Centroamérica se destaca por su mayor grado de apertura (un 83 % en 1980 y un 94 % en 2010), seguida por el Caribe (alrededor de un 65 % para ambos años) y México (un 16 % en 1980 y un 65 % en 2010). Mientras tanto, Brasil y los restantes países de América del Sur presentan menores grados de apertura, aunque ha aumentado significativamente desde 1980 (CEPAL, 2013c).

También se puede medir la importancia relativa del comercio externo mediante el peso del sector exportador en la economía, expresado como participación de las exportaciones en el PIB.¹³ Como porcentaje del PIB, las exportaciones netas de América Latina (excluido el contenido importado) aumentaron del 12 % en 1990 al 18 % en 2010, frente a una variación del

13 % en 1990 al 24 % en 2010, si se consideran las exportaciones brutas (CEPAL, 2013c).

Analizando en particular la inserción de ALC en las CGV, y de acuerdo con CEPAL (2013a), se observa que este proceso ha sido bastante limitado hasta el momento. El estudio de intercambio de bienes intermedios,¹⁴ demostró que el bienio 2010-2011, el peso de estos bienes en el valor total exportado por la región representó algo menos del 30 % en promedio, mientras que la participación en el valor total importado fue del 47 %. En el caso de las exportaciones que van dirigidas hacia los mercados de la región (intrarregionales) la proporción de bienes intermedios es mayor que en las extrarregionales, mientras que para el caso de la importaciones ocurre lo contrario.

Cuando se compara estas tendencias en nuestra región con cadenas de valor de América del Norte, Europa y Asia se corrobora que estas tienen una proporción mayor de bienes intermedios en sus exportaciones, superando en los tres casos el 40 % del valor total.

Al desagregar los bienes intermedios en semielaborados e industriales, la composición de las exportaciones de ALC muestra una mayor concentración en la última de estas categorías, tanto en las ventas intrarregionales como en las dirigidas hacia afuera de la región. Sin

embargo, cuando se excluye a México, la participación de los bienes industriales en las exportaciones extrarregionales se reduce considerablemente, predominando los bienes intermedios semielaborados (66 % entre 2010 y 2011).

La evaluación de la inserción de países de ALC en cadenas globales de valor y la existencia de cadenas de valor intrarregionales requiere que el análisis se complemente con indicadores de la «calidad» de esos bienes:

- Aunque el peso de los bienes intermedios en el comercio puede considerarse indicador de integración productiva entre los países, un comercio intensivo en manufacturas basadas en recursos naturales evidenciaría *un bajo grado de integración*, en la medida en que estas industrias se caracterizan por procesos productivos menos susceptibles de ser fragmentados geográficamente.
- En cadenas de valor de América del Norte, Europa y Asia, la mayor proporción de las exportaciones de bienes intermedios, tanto intrarregionales como extrarregionales, corresponde a bienes industriales (con participaciones del 70 % y el 80 %).
- En todas las agrupaciones, las importaciones de bienes intermedios presentan una alta concentración de bienes industriales, con participaciones que oscilaron entre el 63 % y el 83 % en 2010-2011.
- En el caso de ALC se destaca el peso mayor de los bienes semielaborados en las importaciones intrarregionales con respecto a la participación de estos bienes en las importaciones originadas fuera de la región.

Utilizando índices de comercio de bienes intermedios, también CEPAL (2013a) ha identificado las relaciones bilaterales con mayor contenido intraindustrial, tanto en el comercio dentro de la región como entre países de esta y EE. UU., la UE y la ASEAN. Las relaciones más estrechas de comercio intraindustrial de bienes intermedios se observan en los casos de México, Brasil y Costa Rica con los EE. UU. Hay un pequeño grupo de países (República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Argentina, Colombia, Chile, Suriname y Panamá) para los que existe un comercio intraindustrial potencial con EE. UU. En cambio, la relación comercial bilateral de bienes intermedios con la UE y la ASEAN es marcadamente interindustrial, con las únicas excepciones de México, Brasil, Costa Rica y Barbados, que presentan un comercio intraindustrial potencial con estos socios.

También se han realizado análisis recientes para determinar la participación de los países de ALC en cadenas de valor «regionales». Dichos estudios (CEPAL, 2014) señalan que la proporción más significativa de comercio intraindustrial intrarregional se da en El Salvador, mientras que para la mayoría de Centroamérica, gran parte de Suramérica y México hay comercio intraindustrial potencial (indicios de la existencia de algunas cadenas regionales de valor). Sin embargo, Bolivia, Cuba, Nicaragua, Paraguay, Venezuela y la mayoría de los países del Caribe presentan en su comercio de bienes intermedios una relación marcadamente interindustrial, lo que responde a especialización exportadora orientada hacia los productos básicos (CEPAL, 2013a).

Por su parte, en el estudio sobre la integración regional y las cadenas de valor, CEPAL (2014) analizó las relaciones bilaterales del conjunto de las economías de la región. Los resultados para el bienio 2010-2011 indican que estas relaciones son mayormente intraindustriales en el caso de países pertenecientes a una misma agrupación subregional; en particular, en el comercio interno del MERCOSUR y del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Existe además un comercio intraindustrial importante entre Argentina y Chile, Chile y Uruguay, Argentina y México, Brasil y México, y Costa Rica y

Venezuela. Entre los países del Caribe destaca República Dominicana, que mantiene vínculos que podrían desembocar en un comercio intraindustrial con países del MCCA, miembros del acuerdo de libre comercio entre EE. UU. y República Dominicana-Centroamérica. Por el contrario, Cuba y países de la Comunidad del Caribe (CARICOM) presentan relaciones comerciales fundamentalmente interindustriales con el resto de la región, con pocas excepciones de comercio intraindustrial potencial, lo que indicaría escasos vínculos con cadenas de valor regionales.

En general, se observa en los dos trabajos de CEPAL (2013a y 2014) la heterogeneidad existente en ALC en cuanto a la participación en redes de producción y cadenas regionales y globales de valor, distinguiéndose entre México y Centroamérica, por una parte, y América del Sur y el Caribe, por otra. El primer grupo participa ampliamente en cadenas de valor centradas en los EE. UU., tanto de bienes (sectores automotriz, la electrónica y el vestuario, entre otros) como en servicios (centros internacionales de llamadas, tecnología de la información y las comunicaciones y otros servicios remotos). En el segundo grupo, en cambio, la gestación de redes de producción y cadenas de valor es aún incipiente, con algunas excepciones.¹⁵

En síntesis:

la experiencia de crecimiento en América Latina y el Caribe durante las últimas décadas evidencia la considerable influencia de las condiciones externas: periodos de bajo acceso a recursos financieros externos, episodios de crisis de economías relevantes, ya sea en la región o fuera de ella, junto con desarrollos negativos de los mercados de exportación que han redundado en deterioros de los términos de intercambio, se han traducido siempre en menores ritmos de crecimiento y, en ciertos casos agudos, en caídas de los niveles del PIB. Si bien durante la presente crisis mundial la región ha mostrado un alto grado de resiliencia gracias a su capacidad para implementar políticas contracíclicas y recuperar prontamente su acceso a los mercados financieros internacionales, la incidencia de la variabilidad externa continuó gravitando en forma significativa sobre el crecimiento (CEPAL, 2013c, 88).

Por otra parte, se observan importantes diferencias al interior de la región en cuanto a ritmos de crecimiento y a inserción en cadenas globales y regionales de valor. No obstante, hay también modificaciones notables en cuanto al patrón de inserción macroeconómica externa: 1) para la casi totalidad de las naciones se amplió el coeficiente de apertura externa, 2) en muchas cambió el perfil material de las exportaciones en la última década hacia cierta reprimarización de la canasta de exportaciones, 3) las remesas aumentaron su peso relativo en la reproducción económica, y 4) se dio –con excepción del CARICOM– un proceso de desendeudamiento relativo, modificándose la estructura del financiamiento recibido e incrementándose las reservas internacionales.

III. Cuba: comercio exterior y desafíos de la inserción internacional

Dado el carácter abierto de la economía cubana, la evolución del entorno externo es, al igual que para la mayoría de los PED, una variable clave que explica tanto los problemas y desafíos que actualmente enfrenta la misma como la posible evolución futura del país. Hay consenso bastante generalizado en el sentido de que la economía cubana muestra una incapacidad estructural para lograr un equilibrio externo compatible con mayores tasas de crecimiento económico y bienestar social. Ello implicaría no solo un sostenido aumento en

el volumen de las exportaciones de bienes y servicios de la nación, sino también un cambio en la estructura de las ventas externas, así como esfuerzos efectivos con vista a sustituir eficientemente importaciones.

El coeficiente de apertura externa medido como las exportaciones e importaciones de bienes y servicios entre el PIB de Cuba en los últimos años, muestra un ligero incremento: pasó del 34,8 % en el año 2006 al 39,9 % en 2013 (ONEI, 2013). Obsérvese que a pesar de lo que habitualmente se señala, el grado de apertura externa de la economía cubana – medido por este indicador– es significativamente inferior al que registra la mayoría de las naciones de ALC.

Aunque la composición material del intercambio exterior de bienes de la economía cubana mantiene un perfil muy concentrado en pocos productos de exportación, se han producido algunas modificaciones. Mientras en el año 2006 los productos de la minería (en particular, las ventas de níquel cubano) representaron casi la mitad del total de exportaciones, en el año 2013 las ventas de este tipo de productos solo equivalían a l 13,4 % de los ingresos por ventas externas de mercancías del país. Por su parte, se mantenía en niveles muy deprimidos la proporción en las exportaciones cubanas de los productos de la industria azucarera en este periodo.¹⁶ Como contraparte, los ganadores han sido las categorías «combustibles y lubricantes» y la de «productos químicos y conexos» donde se incluyen los de la industria médico-farmacéutica cubana. Estos últimos productos han incrementado su participación dentro de la canasta exportadora del país: pasaron del 9,5 % del total de las exportaciones de mercancías de Cuba en el año 2008 al 12,9 % de los ingresos por ese concepto en 2013 (ONEI, 2013).

A pesar de estos positivos cambios en la estructura material de las exportaciones cubanas, todavía el 28,7 % de las ventas externas de mercancías del país en 2013 estaban constituidas por productos básicos y materias primas tradicionales, mientras que solo el 17,5 % eran productos químicos y equipos y manufacturas diversas (ONEI, 2013).

Por el lado de las importaciones también se da una concentración muy significativa de las compras externas de Cuba en bienes intermedios. Estos bienes representaban el 57,3 % del total de importaciones de mercancías del país en 2006, y 7 años después su proporción ascendió a 76,9 % del total de compras externas de mercancías. Además de la disminución en la participación de los bienes de consumo, se ha dado una reducción muy pronunciada en los bienes de capital dentro de las importaciones totales cubanas en el periodo 2006-2013, lo que se vincula con el muy bajo nivel de acumulación que exhibe nuestra economía en los últimos años. Además, las compras externas de combustibles y productos alimenticios representaban una proporción muy elevada del valor total de las importaciones.¹⁷

En términos de balance global del comercio exterior, desde el año 2006 el saldo de la cuenta comercial de bienes y servicios ha sido superavitario, lo que ha estado determinado por el considerable excedente en términos de exportación de servicios –además del turismo internacional, los ingresos fundamentales provienen de la exportación de «servicios profesionales»– hacia varios países en desarrollo. En gran medida este se ha concentrado en Venezuela, dados los acuerdos de cooperación existentes al respecto.¹⁸ Ello ha provocado una modificación importante en el patrón de inserción comercial externa del país en los últimos años: los ingresos por exportación de servicios han más que duplicado el nivel de ingresos por ventas externas de bienes entre 2006 y 2013.

De todas formas, un análisis más detallado del comercio exterior cubano indicaría que a diferencia de las tendencias que se observan a nivel global, en los últimos tiempos se ha producido una mayor concentración material de las exportaciones de bienes cubanos: los cinco principales rubros de exportación representaban el 63, 21 % de todas las ventas externas de mercancías en el año 2008, y esos mismos productos daban cuenta de casi el 85,5 % de los ingresos por exportación de bienes del país en 2013.¹⁹ Por otra parte, se confirma un rasgo típico del desempeño económico de Cuba: durante el periodo 2006-2013, la tasa promedio anual de incremento de las importaciones de bienes casi duplicó la del PIB, lo que da cuenta de la crónica voracidad importadora de la economía nacional. Por último, el efecto «multiplicador» de las exportaciones de servicios parece muy bajo: entre 2006 y 2013, las ventas externas de servicios comerciales crecieron a una tasa promedio anual de 10,4 %, pero en ese periodo la economía nacional registró un crecimiento promedio de solo 3,4 %.²⁰

Por otra parte, debe recordarse que de acuerdo con la CEPAL, Cuba presenta en su comercio de bienes intermedios una relación marcadamente interindustrial, lo que responde a una especialización exportadora orientada hacia los productos básicos. También en las relaciones comerciales que mantiene nuestro país con ALC predominan transacciones de tipo fundamentalmente interindustriales, lo que indica una práctica inexistencia de vínculos con cadenas de valor regionales.

En general, en Cuba se observa un perfil de relaciones comerciales externas muy vulnerable –pese a ciertas modificaciones recientes en cuanto a su estructura material–, una baja capacidad de sustituir importaciones, un sector exportador con escasas conexiones con la producción interna y, además, los servicios exportados no general el efecto multiplicador sobre el ingreso que tuvieron en otro tiempo las exportaciones industriales y de azúcar. Las limitaciones que presenta el sector externo cubano son de carácter estructural en tanto ellas están determinadas por los problemas en la estructura productiva del país, por su configuración sectorial, por el proceso de descapitalización sufrido por la planta productiva cubana en las últimas décadas y los consecuentes retrocesos en términos de innovación, productividad y competitividad. También las ineficiencias de un modelo de gestión del comercio exterior extremadamente centralizado, la falta de mecanismos de financiamiento doméstico para impulsar las exportaciones y sustituir importaciones, las acentuadas distorsiones en términos de precios relativos, el deterioro de la infraestructura física vinculada con el comercio exterior, y una inadecuada red de servicios especializados de apoyo al sector exportador están en las raíces de este vulnerable patrón de inserción internacional. Por tanto, la superación de este estatus requerirá tiempo, ya que ello supone el avance decidido y la profundización de los cambios estructurales e institucionales que en términos generales están prefigurados en los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*.

IV. Conclusiones

La economía mundial muestra importantes transformaciones en los últimos años, que dan cuenta de la consolidación del proceso de globalización de la producción, como resultado de los impactos de una serie de tecnologías integracionistas. Como reflejo de estas transformaciones, el comercio mundial ha venido creciendo a tasas mayores que la producción mundial en los últimos 30 años. En este periodo ha variado la importancia relativa de los países en el comercio internacional y, de igual manera, se ha alterado la combinación de bienes y servicios objeto de comercio.

Las cadenas mundiales de suministro han hecho posible la fragmentación de la producción en tareas especializadas que se realizan de manera competitiva en múltiples ubicaciones, así como el aumento de la transferencia de tecnologías. Esa fragmentación de la producción ha realzado el papel de los servicios en el comercio internacional. Como resultado de todo ello, los países han diversificado sus perfiles exportadores, aunque una buena parte de ese comercio es intraempresarial y la mayoría de las exportaciones corresponde a grandes empresas. De todas formas, bajo ciertas condiciones, este escenario puede mejorar las perspectivas comerciales de los PED y contribuir a un crecimiento con mayor grado de equidad social.

El impacto sobre el crecimiento y el desarrollo de la participación de los PED en las cadenas de valor depende esencialmente del valor agregado generado en el eslabón donde se encuentra la empresa, sector del país y del potencial de escalamiento hacia etapas con mayores niveles de productividad y aprendizaje. Existen diferencias importantes entre los sectores respecto al desarrollo de eslabonamientos, las oportunidades de aprendizaje tecnológico, las opciones de escalamiento desde niveles tecnológicos relativamente bajos y el aprovechamiento de oportunidades basadas en la capacitación de la fuerza de trabajo.

Los anteriores elementos permiten delinear un contexto internacional en el que la competitividad dependerá cada vez más de la capacidad que tengan los países de absorber los nuevos paradigmas tecnoeconómicos, incorporando mayores niveles de conocimiento en los bienes, los servicios y los procesos productivos. Este escenario internacional demanda grandes esfuerzos a los países de América Latina y el Caribe, tanto en términos de generación y absorción de tecnología como de transformación productiva, mejora distributiva, formación de recursos humanos y consolidación de capacidades institucionales.

Cuba ha experimentado en años recientes ciertas modificaciones en su patrón de inserción comercial externa, pero, a diferencia de las tendencias que se observan a nivel global y en menor medida en ALC, se ha producido una mayor concentración material de sus exportaciones de mercancías, la tasa de incremento promedio de las importaciones de bienes casi duplicó la que experimentó el PIB, el efecto «multiplicador» de las ventas externas de servicios parece ser muy bajo, el comercio de bienes intermedios refleja una marcada relación interindustrial (lo que responde a una especialización exportadora orientada hacia los productos básicos basados en recursos naturales) y, por tanto, el país prácticamente no participa en cadenas globales o regionales de valor.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALDWIN, ROBERT (2011): «Trade and Industrialization after Globalization's Second Unbundling: How Building and Joining a Supply Chain are Different and Why it Matters», en R. C. Feenstra y A. M. Taylor (comp.), *Globalization in an Age of Crisis: Multilateral Economic Cooperation in the Twenty-First Century*, National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge.

CEPAL (2014): «Integración regional. Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas», LC/G.2594 (SES.35/11), Santiago de Chile, mayo.

CEPAL (2013a): «Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Lenta poscrisis, meganegociaciones comerciales y cadenas de valor: el espacio de acción regional», LC/G.2578-P, Santiago de Chile.

CEPAL (2013b): «Comercio internacional y desarrollo inclusivo. Construyendo sinergias», LC/G.2562, Santiago de Chile, abril.

CEPAL (2013c): «Estudio económico de América Latina y el Caribe. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable», LC/G.2574-P, Santiago de Chile, agosto.

CORBO, VITTORIO (2013): «Comments of “The Road to Redemption: Policy Response to Crises in Latin America”», IMF, Washington, November.

DALLE, DEMIAN; VERÓNICA FOSSATI y FEDERICO LAVOPA (2013): «Global Value Chains and Development Policies: Setting the Limits of Liberal View on Integration into the Global Economy», en Revista Argentina de Economía Internacional, n.º 2, Buenos Aires, diciembre.

OMC (2013): «Informe sobre el comercio mundial. Factores que determinan el futuro del comercio».

ONEI (2013): *Anuario Estadístico de Cuba*, La Habana.

SOUTH CENTRE (2013): «Global Value Chains (GVCs) from a Development Perspective», SC/TDP/AN, Geneva, July.

UNCTAD (2014): «Trade and Development Report, 2014. Global Governance and Policy Space for Development», TDB, Geneva-New York.

UNCTAD (2013): «Evolución del sistema internacional de comercio y sus tendencias desde una perspectiva de desarrollo», TD/B/60-2, Ginebra, julio.

UNCTAD (2012): «Informe sobre el comercio y el desarrollo», TDR, Ginebra-Nueva York.

RECIBIDO: 26/8/2014

ACEPTADO: 30/19/2014

Antonio F. Romero G. Centro de Investigaciones de la Economía Internacional,
Universidad de La Habana. Correo electrónico: aromo@rect.uh.cu

NOTAS ACLARATORIAS

1. En la literatura del comercio internacional, este proceso se conoce indistintamente como «cadenas de suministro mundiales», «cadenas de valor mundiales», «redes de producción internacionales», «especialización vertical», «deslocalización» o «fragmentación de la producción».
2. La OMC (2013) reconoce, además de las tecnologías que se relacionan con la reducción de los costos –entre otros, los del transporte–, los siguientes: la inversión, la disponibilidad de energía y otros recursos naturales, la demografía, las instituciones y el medio ambiente.
3. Acuerdos que han aumentado tanto en número como en ambición.
4. Téngase en cuenta que los precios de los productos básicos habían mostrado una tendencia general descendente entre 1980 y 2000. En ese periodo, los precios de los metales y los combustibles se redujeron en 41 % y 71 %, respectivamente.
5. Hay una diversidad de factores que explican el aumento de los precios internacionales de los productos básicos entre 2000 y 2012; también hay un debate en la actualidad acerca de la sostenibilidad o reversibilidad de los altos precios de estos bienes en el corto-mediano plazo.
6. Definido en general como la exportación e importación simultánea de rubros dentro de un mismo sector o industria.
7. Este índice es el más utilizado a nivel internacional para medir el grado de concentración de las exportaciones de un país.
8. Esta ronda de negociaciones comerciales multilaterales, la primera en tiempos de la OMC, se denominó «Ronda de Doha para el Desarrollo», en tanto su objetivo fundamental era lograr la incorporación de los países en desarrollo a los beneficios teóricos que generaban las reglas del sistema multilateral de comercio.
9. A este fenómeno se le comienza a identificar con el término de «megarregionalismo» y se expresa en las negociaciones que se desarrollan desde el año 2013 para la firma de un Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión entre EE. UU. y la Unión Europea, de un Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y Japón, las tratativas para conformar la Asociación Económica Integral Regional entre países de Asia Sudoriental, el Acuerdo de Libre Comercio entre China, Japón y Korea, y también las negociaciones del Acuerdo de Asociación

Transpacífico (TPP), en curso desde 2010.

10. En EE. UU. el 10 % de las empresas más importantes daba cuenta de poco más del 96 % de todas las exportaciones de bienes y servicios de ese país. En el caso de Alemania esa proporción era del 90 %; en Hungría, el 96 % y en Noruega, el 91 %. Para los países en desarrollo se verificaba igual nivel de concentración empresarial de las exportaciones: el 10 % de las empresas más importantes daban cuenta del 98 % de las exportaciones totales de Brasil y del 99 % de las de México, del 96 % de las correspondientes a Egipto y el 94 % en el caso de Irán.
11. De todas formas se destacan como principales fuentes de debilidad en la región (CEPAL, 2013c): el posible fin del auge de precios de los principales productos básicos exportados, un insuficiente aumento de la inversión y, vinculado a lo anterior, un aumento de la productividad laboral desigual y todavía precario.
12. De manera muy esquemática se señala que en la región de ALC hay tres patrones diferenciados de inserción comercial externa: 1) México y Centroamérica, más especializados en la producción de bienes manufacturados y muy vinculados a la economía norteamericana, 2) el Caribe con un patrón de inserción externa en lo general basado en los servicios, y 3) la región sudamericana con fuerte dependencia de las exportaciones de bienes primario y producciones basadas en recursos naturales.
13. La forma más adecuada de medir este coeficiente es descontando de las exportaciones brutas su contenido importado.
14. Estos bienes, excluidas las materias primas, se clasifican en dos grupos: 1) bienes intermedios semielaborados y 2) bienes intermedios industriales.
15. Este análisis debe completarse distinguiendo entre los diferentes tipo de CGV: las redes industriales, las cadenas de servicios y las redes basadas en recursos naturales.
16. Los productos de la industria azucarera representaron solo el 7,5 % en el año 2006 y el 8,7 % de las ventas externas de mercancías en 2013 (ONEI, 2013).
17. En el año 2008, los combustibles y los alimentos representaron el 47,5 %, mientras que en el año 2013 estos dos rubros habían ascendido al 55,8 % del total de compras de mercancías del país (ONEI, 2013).
18. Las estadísticas oficiales cubanas no desagregan los ingresos por exportación de servicios ni por categoría de servicios, ni tampoco por países receptores.

19. Cálculos del autor a partir de datos del capítulo 8 de ONEI (2013).

20. Cálculos del autor a partir de ONEI (2013).