Sistema Económico
Latinoamericano y del Caribe

Latin American and Caribbean
Economic System

Sistema Econômico
Latino-Americano e do Caribe

Système Economique
Latinoaméricain et Caribéen

Mecanismos y modalidades para fomentar el comercio entre los países de América del Sur

XXXVIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano
Caracas, Venezuela
17 al 19 de octubre de 2012
SP/CL/XXXVIII. O/Di Nº 14-12

Copyright © SELA, octubre de 2012. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

Sistema Económico
Latinoamericano y del Caribe

Latin American and Caribbean
Economic System

Sistema Econômico
Latino-Americano e do Caribe

Système Economique
Latinoaméricain et Caribéen

Mecanismos y modalidades para fomentar el comercio entre los países de América del Sur

Relaciones Intrarregionales

Secretaria Permanente del SELA
Caracas, Venezuela
Mayo 2012
SP/Di 9-12

Copyright © SELA, mayo de 2012. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

C O N T E N I D O

PRESENTACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO 3

I. INTRODUCCIÓN 9

II. TENDENCIAS E INTERROGANTES 10

1. El peso relativo de países y regiones 10
2. El estancamiento en Doha y sus posibles consecuencias 10
3. Negociaciones internacionales y políticas públicas 12
4. La evolución de los procesos de integración 13
5. Conclusiones 15

III. POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES 16

1. Políticas públicas de promoción de exportaciones 16
2. Organización de la promoción de exportaciones 21
3. Conclusiones 24

IV. EL COMERCIO DE BIENES EN AMÉRICA DEL SUR 24

1. Principales tendencias 24
2. Aspectos relevantes 25
3. Reglas y disciplinas en los acuerdos 33
4. El cumplimiento de las normas 34
5. Conclusiones 35

V. EL COMERCIO DE SERVICIOS EN AMÉRICA DEL SUR 35

1. Principales tendencias en la exportación de servicios 35
2. Los casos de informática y construcción 39
3. La importación de servicios 41
4. La balanza de servicios 42
5. La relevancia de los servicios empresariales para la competitividad 44
6. Las negociaciones sobre servicios 45
7. Conclusiones 48

VI. INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN AMÉRICA DEL SUR 49

1. La formación bruta de capital fijo (FBCF) y la IED 49
2. La localización de inversiones en servicios 52
3. La inversión y la integración productiva (IP) 53
4. Conclusiones 57

VII. LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES 57

1. Reflexiones iniciales 57
2. Relevancia de las compras gubernamentales 58
3. Las compras gubernamentales y los TLC 59
4. El MERCOSUR y su Protocolo de Compras 61
5. Las compras gubernamentales en la subregión 62
6. Conclusiones 63

VIII. CIRCUITOS COMERCIALES EN AMÉRICA DEL SUR 64

1. Principales circuitos 64
2. El circuito entre Argentina y Brasil 65
3. El circuito entre Chile y Perú 68
4. El circuito entre la CAN y el MERCOSUR 71
5. Conclusiones 73

IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 74

ANEXO 81

BIBLIOGRAFÍA 89

P R E S E N T A C I Ó N

El presente estudio ha sido elaborado en cumplimiento de la Actividad 1.2.2. del Programa de Trabajo de la Secretaría Permanente del SELA para el Año 2012, denominada "Elaboración de informes sobre mecanismos y modalidades para fomentar el comercio entre países de América Latina y el Caribe. Estudio de casos".

En esta oportunidad se analizan las tendencias, evolución y particularidades del intercambio comercial entre los países de América del Sur y se exploran las modalidades, acciones e instrumentos que contribuirían al fomento de dicho intercambio.

El análisis se compone de ocho capítulos referidos a: las políticas públicas de promoción de exportaciones; comercio de bienes; comercio de servicios; problemática de acceso a los mercados y de la distribución de los beneficios del comercio; papel de las inversiones en el comercio; aspectos de la integración productiva; circuitos comerciales seleccionados; y, tratamiento a las compras gubernamentales.

Cada capítulo termina con un conjunto de conclusiones y, al final, se incluye un capítulo especial sobre conclusiones y recomendaciones.

La Secretaría Permanente del SELA agradece el muy valioso esfuerzo realizado por el Dr. José Manuel Quijano, en su calidad de consultor, para la elaboración de este estudio.

RESUMEN EJECUTIVO

En este estudio se analizan las tendencias y particularidades del intercambio comercial de bienes y servicios, así como el flujo de inversiones directas y su incidencia en el mismo, entre los países de América del Sur, y explora las modalidades, acciones e instrumentos que contribuyan al fomento de ese intercambio.

En la primera parte se hace referencia a las políticas públicas y la promoción de exportaciones, tanto en sus aspectos instrumentales como institucionales.

La segunda parte está dedicada al comercio de bienes y de servicios. En muy sabido que la región dispone de un conocimiento más acabado y de mejores estadísticas respecto del comercio de bienes que del de servicios. En materia del comercio de bienes, el documento describe la evolución del mismo, aborda la problemática de la distribución ce los beneficios del comercio en la región y repasa muchas de las propuestas que se han hecho para favorecer el comercio sudamericano.

Se brinda especial atención al comercio de servicios, pues éste ha tomado creciente importancia y está sometido, en las negociaciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como en las bilaterales, a una fuerte presión para liberalizarlo. El gran desarrollo de los servicios "no tradicionales" (considerando al transporte y a los viajes como "tradicionales") le otorga a este sector de la economía una gran relevancia para la competitividad global de las economías de la región. Es evidente, por tanto, que una de las claves del desempeño sudamericano en el futuro radica en el desarrollo de los servicios (tradicionales y no tradicionales) y en su intercambio dentro de la región.

La tercera parte se ocupa de algunos de los "temas de la agenda profunda", en particular de las negociaciones y acuerdos en materia de inversión extranjera directa y de las compras gubernamentales. Ambas tienen – y tendrán cada vez más – impacto sobre el intercambio global y regional de bienes y servicios, razón por la cual se analizan en este estudio. Las negociaciones multilaterales, subregionales y bilaterales sobre inversiones y compras gubernamentales reciben, también, la debida atención.

En la parte final se hace referencia a ciertos circuitos comerciales entre países suramericanos seleccionados, a los cuales se practica un acercamiento más en profundidad y, en el último apartado, se extraen conclusiones y recomendaciones.

Tendencias e interrogantes

Según las proyecciones de la OMC, América Latina mantendría sin cambios su participación en el Producto Interno Bruto (PIB) mundial en las próximas dos décadas, mientras que Estados Unidos (EE.UU.) y la Unión Europea (UE) verían reducir su participación y Asia la incrementaría. Es de notar, además, que las lentas negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC y su posible paralización, contribuyen a impulsar los entendimientos regionales y bilaterales al tiempo que, de manera paradójica, en América del Sur – pionera en integración regional y subregional - hay malestar creciente con estos procesos, sometidos a poderosas fuerzas centrífugas.

América del Sur está conformada por 12 Estados y un territorio de Ultramar de Francia (Guayana Francesa). Sin embargo, para efectos del presente trabajo se excluyen la Guayana Francesa y los países que hacen parte de Comunidad del Caribe (CARICOM) (Guyana y Suriname). Estos dos últimos se estudian en otro trabajo del SELA sobre el

Caribe y Centroamérica. Sin embargo, cabe anotar que en la medida que se desarrolle la integración física suramericana, estos territorios deberán hacer parte de la dinámica económica y comercial de esta región.

Atendiendo a sus intereses soberanos y específicos, algunos países de América del Sur han suscrito tratados de libre comercio (TLC) con países desarrollados en los cuales se incorporan los temas de la denominada "agenda profunda"[1], cuyo impacto sobre el desarrollo es preciso profundizar. Como consecuencia, además, de la crisis que afecta a las economías desarrolladas tres efectos se vislumbran como muy probables en estas circunstancias: el aumento del proteccionismo; el peso creciente del comercio Sur-Sur, principalmente al influjo de Asia; y la incipiente reconstrucción del tipo de intercambio centro-periferia entre China y varios países de América del Sur.

El comercio de bienes

En las exportaciones de bienes de los países en desarrollo al mundo destacan dos tendencias: un incremento en la participación de las exportaciones de las materias primas, en donde América del Sur es protagonista de primera línea; y un incremento en la participación de las manufacturas de alto contenido tecnológico, donde los países asiáticos son los relevantes.

Por su parte, las exportaciones de bienes de América del Sur crecen a una tasa similar a la mundial, superior a la de los países desarrollados pero inferior a las de los países en desarrollo en general. Los cambios han sido relevantes en los perfiles exportadores de la región. Hay un marcado ascenso de la participación de las exportaciones de alimentos, de minerales y de petróleo al tiempo que las exportaciones sudamericanas de manufacturas se estancan o retroceden.

Por añadidura, las reglas y disciplinas se han venido haciendo crecientemente dispares en América del Sur. La región no ha ido simplificando sus normas sino que, por el contrario, ha ido segmentando las reglas y disciplinas, lo cual no propicia la articulación o convergencia en un proyecto común.

Parte del retraso en la consecución de las metas de la integración previstas desde la década de los 60 debe atribuirse también a las restricciones no arancelarias (RNA) que se aplican ocasionalmente. Es en este contexto que deben abordarse dos hechos relevantes: la distribución desigual de los beneficios del comercio y el aprovechamiento desigual de las preferencias arancelarias. En cuanto a la distribución desigual de los beneficios, algunos países de América de Sur exportan considerablemente más de lo que importan de la región. La razón principal por la cual cinco de los diez países de América del Sur no utilizan o utilizan poco las preferencias que les han sido concedidas es la ausencia de oferta exportable combinada con la aplicación de restricciones ocasionales.

Adicionalmente, comparada con Asia, debe anotarse que Suramérica acusa un rezago bastante en su dotación de infraestructura física de transporte y comunicaciones, acusada especialmente en los países de menor tamaño, cuya solución requerirá que por lo menos en el curso de 10 años invierta tres veces lo que ha venido realizando en la última década, cuando dedicó en promedio el 2% de su PIB para este fin. Igualmente, la automatización de las operaciones de comercio exterior, así como su simplificación son

[1] Estos se refieren a Servicios, Propiedad Intelectual, Compras Públicas, Inversiones, Comercio Electrónico, Ambiental y Laboral, principalmente.

actividades de facilitación del comercio que reclaman con urgencia las crecientes actividades de comercio intra y extra regional de los países suramericanos.

El comercio de servicios

En la primera década del milenio, las exportaciones de servicios de América Latina y el Caribe, medidas en valor, crecieron a una tasa anual de 7,3% al tiempo que las exportaciones mundiales de servicios lo hacían a 9,3% al año. Obviamente, la brecha en lugar de achicarse ha continuado ampliándose.

América del Sur tiene muy poca gravitación en el comercio mundial de servicios. Los diez países agregados significaban, en 2010, menos del 2% del comercio mundial, un porcentaje inferior al que registraban entre 1980 y 1982.

La evolución en los últimos treinta años de las exportaciones de servicios por parte de los países suramericanos permite ordenarlos en tres grupos: los que ganan participación en las exportaciones regionales de servicios (Brasil); los que mantienen una participación relativamente estable (Argentina y Chile); y los países cuya participación desciende (todos los demás de América del Sur).

A comienzos de los años ochenta el grueso de los servicios exportados por la región consistía en transporte y viajes. Pero en los años noventa, siguiendo una tendencia ya instalada en los países desarrollados, los "demás servicios" protagonizaron un vertiginoso crecimiento. Entre los "demás servicios" cabe incluir a actividades con uso intensivo de tecnología y conocimiento (servicios de ingeniería, arquitectura, diseño, informática, financieros y de seguros, legales y contables, entre otros).

No hay señales claras, en cuanto a la especialización internacional en ciertos servicios, en ninguno de los países de la región. Como tampoco hay evidencias de fortalezas evidentes en algunos rubros, particularmente en los más intensivos en conocimiento y desarrollo tecnológico.

En cuanto a la importación de servicios es notorio el crecimiento de los "Demás servicios" y, dentro de ellos, el incremento de la importación de servicios empresariales Este último rubro es de crecimiento muy acelerado en el comercio mundial y varios de sus componentes contribuyen a la productividad general de la economía.

Las negociaciones multilaterales, subregionales y bilaterales han sido intensas en los últimos años. Las bilaterales de Colombia, Chile y Perú bajo la modalidad de TLC, han tenido mucho mayor dinamismo y han incorporado el criterio de la liberalización de todo el universo de actividades de servicios, salvo limitadas excepciones.

La inversión extranjera directa (IED)

La composición de la inversión extranjera directa en América del Sur muestra que los sectores con mayor recepción reciente fueron los recursos naturales y los servicios, con un 43% y un 30% de participación, respectivamente.

En el caso de las empresas transnacionales latinoamericanas, mejor conocidas como *translatinas* – que en años recientes han significado 10% de la IED recibida en América del Sur – los flujos se dirigen de manera predominante a servicios y comercio. La *translatinas* o algunas grandes empresas públicas o privadas de la región podrían alentar

– con los debidos estímulos – la formación de cadenas de valor con proveedores de varios países de América del Sur.

La integración productiva debe orientarse a la formación de cadenas de valor y a propiciar una mejor vinculación entre las empresas, así como especializaciones sectoriales que elevan la productividad del conjunto. Son también un conducto para que las PYMES mejoren sus estándares y se integren a dichas cadenas.

Pero no se deberían minimizar las dificultades y limitaciones, tales como la incertidumbre de acceso, la incertidumbre jurídica y el atraso relativo de América del Sur en materia de servicios, el debilitamiento de los sectores manufactureros en los países de la región y la falta de infraestructura física que dificulta el desarrollo de los transportes y las comunicaciones y todas las actividades resultantes de su disponibilidad, como los servicio sociales y el turismo.

Compras gubernamentales. Empresas nacionales y PYMES

Las propuestas para que se liberalicen las compras gubernamentales y se admitan, en condiciones de igualdad, a oferentes de diversas procedencias – formuladas por EE.UU. y la UE en las negociaciones internacionales – han sido tema de análisis y debate en los foros internacionales, regionales y binacionales. Se trata de un mercado enorme cuyas adquisiciones han estado predominantemente reservadas a proveedores nacionales y cuya liberalización plena tendría, sin duda, impacto sobre los montos y las características del comercio internacional de bienes y servicios.

Se ejerce, en la actualidad, una fuerte presión a nivel de las negociaciones bilaterales (TLC) para liberalizarlas. Pero se debe tomar en cuenta que las compras han sido y siguen siendo un instrumento de primera importancia para el desarrollo nacional.

Tomando como ejemplo la legislación de EE.UU. en materia de compras gubernamentales es un ejemplo clarísimo de política pública activa orientada a fomentar el desarrollo nacional. Una de sus leyes obliga a las agencias del Gobierno Federal a comprar productos estadounidenses y otra establece porcentajes fijos de la contratación pública destinados a las pequeñas empresas y a grupos específicos de la población.

Por otra parte, no parece aconsejable suscribir tratados o protocolos que liberalicen las compras gubernamentales si no se contemplan, de manera expresa, las asimetrías entre las economías y las empresas de cada parte. Tan solo las escalas de producción tan diferentes hacen impensable una competencia genuina entre abastecedores nacionales y extranjeros. Las liberalizaciones de las compras gubernamentales producirían efectos similares a la distribución del aprovechamiento de las preferencias arancelarias, acentuando las asimetrías.

Por lo tanto, las compras gubernamentales deberían ser un tema de máxima relevancia en el análisis, debate – y de ser posible, acuerdo – dentro de la integración de América del Sur.

Conclusiones y recomendaciones

Este estudio se ha estructurado en torno a tres preocupaciones básicas:

- cómo fomentar el comercio sudamericano de bienes con resultados más equitativos y de mayor calidad;
- cómo reducir la brecha entre la región y el mundo en el difícil pero decisivo tema de los servicios y, en particular, de los otros servicios, de gran dinamismo;
- cómo obtener el mayor provecho en las complejas negociaciones internacionales sobre servicios, inversión extranjera directa y compras gubernamentales.

De las respuestas a estas preocupaciones depende en buena medida la suerte de la integración en Suramérica y – más relevante aún - el papel marginal o central de América del Sur en la economía global de las próximas décadas. Las recomendaciones de este estudio están dirigidas a contribuir a revitalizar la integración en Suramérica para que cumpla un mejor papel en el proceso de articulación y convergencia de la integración de América Latina y el Caribe.

Al respecto, de manera general cabe concluir que las negociaciones para la apertura arancelaria ya cumplieron su propósito, por lo que corresponde ahora diseñar un nuevo modelo de integración regional basado en actividades de promoción del comercio y las inversiones, de integración productiva y de modernización y simplificación normativa e institucional.

I. INTRODUCCIÓN

En este estudio se analizan las tendencias y particularidades del intercambio comercial entre los países de América del Sur y se exploran modalidades, acciones e instrumentos que contribuyan al fomento de dicho intercambio. Por razones de método y de conveniencia expositiva está ordenado en tres partes. La primera, presenta el contexto, es decir las grandes tendencias, las dilatadas negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Doha de la (OMC) y la proliferación de las negociaciones bilaterales y, simultáneamente, el progreso de los procesos de integración regional y subregional en Suramérica. En esta primera parte se hace referencia somera, también, a las políticas públicas y la promoción de exportaciones, tanto en sus aspectos instrumentales como institucionales.

La segunda parte, se refiere al comercio de bienes y servicios. En especial, se pone énfasis en el comercio de servicios, pues éste sector ha tomado creciente importancia en el desarrollo de la actividad productiva, como en el comercio internacional y es objeto tanto en las negociaciones de la OMC como en las bilaterales. El gran desarrollo de los servicios "no tradicionales" (considerando al transporte y a los viajes como "tradicionales") le otorga al desarrollo y al intercambio de servicios una gran relevancia por su incidencia en la competitividad global de las economías de la región. En estas circunstancias, resulta particularmente preocupante comprobar que América del Sur presenta un retraso relativo en el sector de los servicios, tanto con respecto a los países desarrollados como a los países en desarrollo de Asia.

Es evidente, por tanto, que una de las claves del desempeño suramericano en el futuro radica en el avance de los servicios (tradicionales y no tradicionales) y en el crecimiento de su intercambio a nivel global y regional.

La tercera parte se ocupa de algunos de los temas de la agenda profunda, en particular de las negociaciones y acuerdos en materia de inversión extranjera directa y de las compras gubernamentales. Ambas áreas tienen – y tendrán cada vez más – impacto sobre el intercambio global y regional de bienes y servicios. Las inversiones, porque en un contexto de expansión del comercio global intrafirma ha tomado fuerza creciente la emergencia de las *translatin*as (Brasil, México, Chile, Colombia), predominantemente orientada a la inversión en servicios.

En cuanto a las compras gubernamentales, se trata de un mercado de enormes dimensiones, que tradicionalmente le ha otorgado un tratamiento diferenciado a las empresas de cada país – y sólo abierto cuando las oferta nacional era inexistente o insuficiente – pero los tratados de libre comercio (TLC) que comienzan a proliferar en la región admiten la liberalización de las compras y el trato nacional en las licitaciones y llamado de precios a los proveedores extranjeros. El documento analiza el significado de esta liberalización y el impacto que tendrá en las economías y empresas suramericanas.

En la parte final, el estudio se ocupa de ciertos circuitos comerciales, a los cuales se practica un acercamiento más en profundidad y, en el último apartado, se extraen conclusiones y recomendaciones.

II. TENDENCIAS E INTERROGANTES

El comercio de bienes y servicios entre los países de América del Sur está inmerso en un contexto internacional que influye sobre su desempeño de manera directa o indirecta. La débil situación de las economías de EE.UU. y la UE, así como la emergencia de China y otras economías asiáticas son componentes centrales de ese contexto. En la primera década del milenio se ha podido presenciar una participación inferior de las exportaciones de bienes y servicios de América del Sur hacia aquellos destinos y un aumento de la participación de estos últimos.

El comercio entre los países suramericanos tiene, además, un contexto propio caracterizado por sus negociaciones y sus conflictos, sus periodos de expansión y contracción, así como por las tensiones que generan las fuerzas centrífugas que operan sobre la región. En las páginas que siguen se hará referencia a ciertos acontecimientos que marcan o insinúan ciertas tendencias que inciden y continuarán incidiendo en el comercio mundial y suramericano.

1. El peso relativo de países y regiones

Un primer elemento que debe tenerse en cuenta es el cambio en el peso relativo de ciertos países y regiones. Las proyecciones hacia el año 2030 indican que el Producto Interno Bruto (PIB) de la UE reducirá su participación desde el 35% actual al 25%; el de América del Norte (Estados Unidos y Canadá), con una evolución demográfica más favorable, se reducirá de 30% á 28%.En el mismo lapso, el PIB chino se elevará del 8% en la actualidad al 20% en 2030 y el de la India de 3% a 5%, al tiempo que África se moverá del 2% al 3%, mientras que América Latina en su conjunto mantendrá una participación estable en torno al 5%[2].

Si las proyecciones anteriores fueran correctas resultaría entonces que:

i) América del Norte (Estados Unidos y Canadá) continuará gravitando significativamente en el PIB mundial y la UE, aun en declive, seguirá siendo un actor muy relevante.

ii) Los BRICS[3], en realidad, no pasarán de ser una sigla imaginativa: el único BRIC relevante será, en 2030, China, seguido muy atrás por la India.

iii) América Latina y el Caribe no modificará su modesta participación en el PIB mundial para 2030.

2. El estancamiento de la Ronda Doha y sus posibles consecuencias

Luego de varios años de negociaciones todo parece indicar que la Ronda de Negociaciones de la OMC en Doha no llegará a culminar con éxito en un futuro próximo. Las diferencias con respecto a los subsidios agrícolas y en cuanto a la reducción de

---

[2] Las proyecciones se encuentran en Pascal Lamy Global viewpoint network; Tribune media services, 28/2/2012. Se han hecho muchas proyecciones con distinta metodología. Los cálculos sobre la base de paridad de poder de compra (PPP) muestran más cercanía entre las economías de EE.UU. y China. Por el contrario, los cálculos de los respectivos PIB en dólares corrientes muestran una distancia aún considerable. En 2010, en dólares corrientes, según el FMI el PIB de EE.UU. ascendió a 14,7 trillones y el de China a 5,9 trillones. Es decir, el primero era 2,49 veces superior al segundo. Según el FMI, el producto en paridad de poder de compra (PPP) no es el más apropiado para comparar el tamaño relativo de las economías, porque recibe la influencia de los precios de los servicios no transables (…) El FMI cree que el producto a precios de mercado en más relevante para la comparación, según el Financial Times del 6 mayo de 2011. A una tasa acumulativa de crecimiento de 3% al año, en 2030 el PIB de EE.UU. llegaría a 26,5 trillones. Para que el de China se ubicara en 21,2 trillones en 2030 - y representara aproximadamente el 80% del de EE.UU. - debería crecer a una tasa acumulativa de 6,6% al año.

[3] Denominación que abarca a Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica.

aranceles en ciertas actividades manufactureras no han sido fáciles de superar.[4] Los países en desarrollo demandan que la UE y EE.UU. cumplan con el compromiso de eliminar las ayudas internas y los subsidios a las exportaciones en la agricultura[5] y los países desarrollados reclaman que los grandes mercados emergentes reduzcan o eliminen los aranceles, sobre todo en la industria química, en la maquinaria industrial y en la electrónica.

Durante 2012 se puede señalar que la falta de acuerdo en la Ronda de Doha tendría, muy probablemente, efectos de mediano y largo plazo sobre la credibilidad de la OMC; sobre la capacidad de esta organización para gravitar en el delicado tema de la solución de controversias, para monitorear a las políticas comerciales de los países del Grupo de los Veinte (G-20), y podría quizá dificultar los acuerdos multilaterales en otros ámbitos como el medio ambiente y la reforma de la regulación financiera. Pero el fracaso de la Ronda de Doha vendría acompañado, además, por el reforzamiento de la tendencia hacia los acuerdos regionales o bilaterales, de tipo preferencial. Esta tendencia hacia el regionalismo y las aproximaciones por fuera del avance global se insinúan ya con claridad en Asia[6].

El estancamiento de las negociaciones de la OMC va de la mano, además, de tres efectos que no deben ignorarse. Esta tendencia a la protección tiene diversas causas pero, entre las principales, cabe mencionar las dificultades económicas en los países desarrollados de la UE y en EE.UU. y el ingreso de capitales en los países llamados emergentes que revalorizan las monedas locales, aumentan la competitividad cambiaria de las importaciones y alientan la protección comercial.

La segunda corriente relevante es el peso creciente del comercio Sur-Sur. En 2000 el comercio este comercio significaba el 14% del intercambio mundial y en 2010 ese porcentaje se había elevado a 23%. Si se toma como indicador el intercambio entre el Sur y el mundo, en 2000 significaba 32.8% y en 2010 se había elevado a 43.6%[7]. Sin duda, este es un fenómeno liderado por los asiáticos y muy particularmente por China. Cuando se considera el papel de América Latina y Caribe en el comercio Sur-Sur se puede comprobar que su peso es muy débil.

Una parte muy importante del comercio Sur-Sur está constituido por los circuitos intrarregionales. Tomando en cuenta cinco circuitos, a saber: África, los países asiáticos en desarrollo, América Latina y el Caribe, Medio Oriente y la Comunidad de Estados Independientes (CEI), resulta que el comercio intrarregional de los asiáticos significaba 73,5%, el de América Latina y Caribe (sin México) 9,4%, el de Medio Oriente 7,6%, el de la CEI 5,4% y el de África 4,1%.

Pero el comercio Sur-Sur presenta también otra faceta: se ha instalado un intercambio de tipo "centro-periferia" entre China y varios países de América del Sur, con un comercio predominante de bienes finales. Por una parte, las exportaciones sudamericanas de materias primas y semi-manufacturas basadas en recursos naturales, que significaban 44.2% de las exportaciones totales a comienzos de la primera década del milenio, pasaron a representar 59% al finalizar dicha década. La otra cara de esta moneda es que el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), donde se encuentra el mayor

[4] "Las diferencias acerca de los recortes de los aranceles industriales han paralizado los progresos en la práctica (de la Ronda de Doha) y ponen en entredicho la conclusión en 2011" P Lamy, 21/4/2011.OMC Web
[5] "Los negociadores necesitan más tiempo para reflexionar sobre la manera de hacer progresar las negociaciones sobre agricultura". P Lamy, 22/3/2012 OMC, Web
[6] CEPAL (2012): Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2010-2011.
[7] CEPAL (2012), ídem.

desarrollo industrial de la región, redujo su participación en la importación que China realiza de manufacturas de 1.37% en 1990 a 0.54% en 2006, tendencia que no se ha revertido en los cuatro años subsiguientes.

La tercera vertiente es la creciente gravitación del intercambio de partes y piezas en el comercio global y la perdida de peso de los bienes finales. Son las cadenas regionales de valor asiáticas las que imprimen cada vez más esta característica al tiempo que impulsan hacia la especialización a las diversas economías de esa región. Estas cadenas se suelen analizar como una particularidad del intercambio manufacturero, pero no se puede ignorar que están integradas por servicios de diverso tipo (desde transporte, distribución y logística pasando por "servicios a las empresas") que son clave para que la cadena pueda operar y, además, que existen y están en expansión las cadenas de valor de servicios. También aquí la debilidad relativa de las cadenas de valor sudamericanas – en manufacturas y en servicios - *vis a vis* las asiáticas es un hecho notorio.

3. Negociaciones internacionales y políticas públicas

Como se sabe, las negociaciones internacionales abarcan fundamentalmente tres ámbitos: multilateral, regional y bilateral. Como se señala en un documento de las Naciones Unidas (ONU)[8] referido a las políticas públicas, la política comercial puede constituir una herramienta de gran relevancia para la consecución de los objetivos del desarrollo. El uso de la política comercial como instrumento para lograr la diversificación industrial y la creación de valor agregado es crucial[9]. Pero no debe ignorarse que a la hora de diseñar y llevar a cabo políticas comerciales, los países en desarrollo se enfrentan tanto con las nuevas opciones como con las restricciones que plantean los acuerdos comerciales que ya han aceptado.

En América del Sur han firmado TLC con EE.UU. Chile, Perú y Colombia, que integran además la Alianza del Pacífico, junto con México. Se vislumbra una nueva relación entre los países americanos del Pacífico y entre estos y los mercados asiáticos, con un importante potencial en el comercio de bienes y servicios, así como en las inversiones.

La negociación sobre liberalización del comercio, que se inició hace varias décadas en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y que estaba confinada al comercio de bienes, abarca hoy un espectro mucho más amplio y complejo en el marco de la OMC. El objetivo central de las negociaciones comerciales multilaterales era y continúa siendo la reducción mutua de los aranceles y otras barreras al comercio de bienes. Sin embargo, se ocupan también, desde hace algunos lustros, del comercio de servicios, del flujo y el tratamiento de las inversiones relacionadas con el comercio, de la liberalización de las compras gubernamentales y de la protección de los derechos de la propiedad intelectual. Estos "temas de la agenda profunda" han sido introducidos en las negociaciones por los países desarrollados. El tratamiento en la OMC de estos tópicos ha sido complejo y no se ha logrado, en muchos aspectos, compatibilizar los intereses de las distintas partes.

---

[8] Gibbs Murry (2007): "Política Comercial", Departamento de Asuntos Económicos y sociales, ONU.

[9] Este aspecto aparece cada vez más desdibujado en aquellos países de América del Sur que consideran que los buenos precios de los alimentos, las materias primas y los minerales serán permanentes. Una nueva reflexión teórica apunta hacia el desarrollo económico y social con el tema de los *commodities*. En su versión más elaborada, esta reflexión sostiene, con acierto, que producir granos hoy requiere de mucha más tecnología volcada sobre la tierra que en el pasado. Pero eso no quita que el producto final – el grano – definido como *commodity* por su carácter de bien indiferenciado, que se expende a granel, y que ajusta por precio ante la cantidad ofertada, mantenga una gran volatilidad en el precio y, en el plazo largo, introduzca inestabilidad en el proceso de desarrollo.

Los TLC con países de fuera de la región suelen ir más allá de lo establecido por la OMC ("OMC-plus"), tanto en términos de los plazos (que se extienden en la protección de la propiedad intelectual), en la amplitud de negociación o en el debilitamiento de ciertos instrumentos de desarrollo (en compras gubernamentales, por ejemplo, que introducen la apertura hacia la competencia de empresas extranjeras).

Es innegable, por otra parte, que los procesos regionales y subregionales de integración han enfrentado serias dificultades internas en los años recientes y que, en muchos aspectos, no han colmado las expectativas depositadas. Es un hecho, que en América del Sur persiste y se acentúa la lenta evolución de los acuerdos regionales tradicionales, como ALADI, y de las dos subregiones históricas, Comunidad Andina (CAN) y Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En parte por esas razones, algunos países de este entorno han explorado otras opciones como, por ejemplo, los acuerdos extrarregionales. Es en este contexto que debe abordarse la actual relación entre los países de América del Sur.

4. La evolución de los procesos de integración

Como se ha señalado anteriormente[10] los acuerdos subregionales básicos de integración latinoamericanos, a diferencia de los ejemplos asiáticos, muestran un evidente estancamiento de la participación en el comercio mundial. Esta conclusión respecto del estancamiento es independiente del tamaño de los países que componen el acuerdo y de los volúmenes de comercio de cada caso, pues vale por igual para el MERCOSUR y la CAN como para los países del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y de la Comunidad de Caribe (CARICOM)[11]. Varios son los aspectos que provocan este estancamiento:

a) Los obstáculos a la libre circulación de bienes:

Aun cuando las negociaciones regionales y subregionales han avanzado en América del Sur hacia la liberalización del comercio y la apertura de los países se ha incrementado (ver Cuadro II.1. del Anexo), no se ha consolidado la plena y libre circulación de bienes. Los instrumentos de defensa comercial y las restricciones no arancelarias (RNA) han subsistido y han sido ocasionalmente activados en la región.

Las RNA son una clara expresión de las asimetrías de tamaño (estructurales)[12]. Es notorio que las dificultades de acceso a los mercado intrarregionales son mucho más significativas para los miembros de menor tamaño económico que para los grandes. También sucede que los costos de protección asociados a la aplicación de esas barreras son más grandes cuanto más pequeño es el país que las aplica. Las RNA generan incertidumbre de acceso al mercado ampliado y, por lo tanto, significan una barrera también para las inversiones que podrían radicarse en los mercados internos más pequeños con el propósito de vender en el mercado regional.

---

[10] El punto ha sido también considerado en SELA (2011): El sistema multilateral de comercio: ¿La bicicleta puede pararse? Los retos del comercio para el desarrollo de América Latina y el Caribe., documento SP/CL/XXXVII.O Di No. 26-11, Caracas.

[11] La conclusión para el acuerdo regional no es necesariamente válida para cada uno de los integrantes del mismo y puede ocurrir que en un bloque que mantiene estable su participación en el comercio global, durante cuarenta años, alguno(s) de sus miembros obtengan avances cuantitativos mientras otros retrocedan. A priori, sin embargo, es posible conjeturar que en un bloque dinámico (es decir, con participación creciente en el comercio mundial) es más factible que todos los miembros obtengan buen partido de la situación y, por el contrario, en una zona con participación estable el dinamismo de uno(s) inevitablemente debe traducirse en retroceso de otro(s).

[12] Véase sobre el particular SELA (2011). "Las asimetrías en los procesos de integración de América Latina y el Caribe", documento SP/ Di N° 12–1, Caracas.

En particular en el caso del MERCOSUR, en la primera década del milenio subsistieron los conflictos comerciales entre los socios[13]. Tan solo para mencionar hechos recientes, las medidas proteccionistas que ha adoptado a comienzos de 2012 Argentina extendiendo, en el comercio de bienes, las licencias no automáticas a mayor número de posiciones arancelarias y exigiendo, además, una declaración jurada anticipada desde el 1 de febrero, y ampliando las limitaciones desde el 1 de abril a los servicios, han tenido impacto en los vecinos. Chile, Perú, Colombia, México han anunciado que presentarán un reclamo conjunto ante la OMC[14]; Uruguay ha sufrido consecuencias de inmediato en varios sectores (vestimenta, gráficos y automotriz) y su gobierno anunció que procurará sustituir a Argentina por otros mercados.

En Brasil se han dado pasos, también, hacia la protección industrial, muy afectada por la fortaleza del real y por el incremento de los costos[15], en particular los salariales[16]. En cuanto al proteccionismo, el gobierno brasileño ha sido más cauteloso que el argentino en la relación con el MERCOSUR, aunque ha aplicado algunas medidas específicas que retrasan importaciones desde la subregión. En la relación de Brasil con Argentina, fuente de un superávit industrial muy significativo para el primero, Brasil ha negociado bilateralmente con Argentina para aminorar el impacto.

i. El efecto de las asimetrías:

Los acuerdos de integración sudamericanos vivieron serios cambios a partir de los años noventa en tanto el trato no recíproco para las economías de menor desarrollo redujo su relevancia o dejó de formar parte de los nuevos tratados; se desaparecieron o se debilitaron los tratamientos especiales; las compensaciones por las asimetrías quedaron reducidas (en el MERCOSUR) a mayor tiempo para la convergencia; se privilegiaron los mecanismos de mercado y las políticas nacionales como los únicos instrumentos para reducir las brechas de competitividad y las asimetrías[17].

---

[13] Tan solo para mencionar algunos ejemplos, los Estados Parte recurrieron a la aplicación (o la amenaza de aplicación) de medidas antidumping en diversas oportunidades: Brasil a la importación de resinas desde Argentina; Uruguay a los aceites comestibles argentinos; Argentina a las bandejas de poliestireno procedentes de Uruguay. Brasil ha recurrido a la aplicación de precios mínimos para el ingreso a su mercado de los vinos procedentes de Argentina; Uruguay ha aplicado restricciones al ingreso de bienes que provienen de provincias argentinas con regímenes de promoción; Argentina ha utilizado a las licencias de importación, con plazos que en los hechos varían según las necesidades locales, y que se justifican como una necesidad ante terceros pero se aplican también a los socios del MERCOSUR.

[14] Declaraciones de Carlos Posada, Viceministro de Comercio de Perú, al Cronista, de Buenos Aires, el 13/3/2012: "Ya veníamos desde hace mucho tiempo teniendo problemas y los seguimos teniendo por el tema de licencias y certificados de libre circulación. Perú ya está evaluando las medidas que vamos a adoptar en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), sobre todo considerando que tenemos una balanza totalmente deficitaria con Argentina, 10 a 1, como Chile y Colombia. Por lo tanto, cualquier política que pueda tener Argentina de protección a la industria nacional con las variables que ellos manejan, no aplicarían en ninguno de nuestros países y lo único que hace es perjudicar una relación comercial donde ellos son los grandes ganadores. Entiendo también, que hay cuestionamientos por parte de EE.UU. y Europa a estas medidas".

[15]."El proteccionismo está en el aire. El gobierno ha lanzado una serie de medidas para restringir las importaciones. Inicialmente se focalizaron en la industria automotriz, con el anuncio oficial de un nueva tasa de 30% a la importación de autos principalmente de origen asiático (….) Más recientemente, Brasil se ha propuesto renegociar el acuerdo automotor con México por medio de la introducción de un sistema de cuotas. El ministro de economía Guido Mantega ha dicho que Brasil aplicará una serie de salvaguardias en algunas industrias, incluido los textiles" The Economist Intelligence Unit: "Brasil Risk: Weighing the rosk of a slowdown", 12/3/2012

[16] "Brasil, sin embargo, ha dado con un tope. No puede seguir contando con el incremento del precio de las commodities para siempre. Más importante, el país ha desarrollado un problema serio de costos. Incluso en términos de moneda local (….) los costos laborales de Brasil han crecido un 25% en términos reales en la década pasada". Financial Times, 12/4/2012.

[17] Como es sabido, el Acuerdo de Cartagena, en 1969, incluyó el principio de no reciprocidad para Bolivia y Ecuador, con preferencias comerciales no recíprocas y programas de liberalización no simétricos. Pero desde los años 90, la Comunidad Andina se adaptó al giro de la OMC y si bien mantiene el trato especial para

Simultáneamente, los beneficios del comercio y el aprovechamiento de las preferencias arancelarias concedidas – como se verá en el capítulo correspondiente – se fueron concentrando en los países más grandes de la región. Debe notarse también que diversos incentivos han tenido un efecto de distorsión en el comercio intrarregional. En el caso del MERCOSUR, a vía de ejemplo, pueden mencionarse tanto el trato a las zonas francas que dispensan Argentina y Brasil como los créditos promocionales que otorga el Banco de Desarrollo del Brasil (BNDES) para la adquisición de empresas en otros países de América del Sur.

En la actualidad, existen pocos avances en cuanto a políticas, instrumentos y resultados en materia de reducción de asimetrías en los acuerdos de integración sudamericanos. Hay cierto consenso en cuanto a que los resultados no son satisfactorios.

Esta situación es – quiérase o no - un nuevo dato de la realidad y obliga a repensar nuevos instrumentos en los procesos regionales y subregionales en curso para impulsar nuevos caminos hacia la superación de las asimetrías.

Adicionalmente, comparada con Asia, debe anotarse que Suramérica acusa un rezago bastante en su dotación de infraestructura física de transporte y comunicaciones, acusada especialmente en los países de menor tamaño, cuya solución requerirá que por lo menos en el curso de 10 años invierta tres veces lo que ha venido realizando en la última década, cuando dedicó en promedio el 2% de su PIB para este fin. Igualmente, la automatización de las operaciones de comercio exterior, así como su simplificación son actividades de facilitación del comercio que reclaman con urgencia las crecientes actividades de comercio intra y extra regional de los países suramericanos.

5. Conclusiones

De este capítulo podrían extraerse las siguientes conclusiones:

- El estancamiento de las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC seguirá impulsando los entendimientos regionales y bilaterales;
- Tres efectos se vislumbran como muy probables: aumento del proteccionismo; peso creciente del comercio Sur-Sur al influjo de Asia y el resurgimiento del intercambio centro-periferia entre China y varios países de América del Sur.
- En América del Sur hay cierta insatisfacción con la evolución de los procesos regionales y subregionales de integración.
- Las recientes medidas proteccionistas aplicadas por Argentina y, en menor medida, por Brasil, afectan al MERCOSUR y a otros países suramericanos.
- Los acuerdos bilaterales entre países que contemplan el uso de monedas locales en el intercambio podrían extenderse en un futuro próximo a un mayor número de países.
- Algunos países suramericanos han suscrito TLC entre ellos mismos, con otros países latinoamericanos y con potencias extrarregionales, en los cuales se incorporan "temas de la agenda profunda" cuyo impacto sobre el desarrollo es preciso analizar.

Bolivia y Ecuador, en las relaciones y compromisos tiende a predominar la reciprocidad. Algo similar ocurrió en el Cono Sur. En 1975, Uruguay firmó acuerdos no recíprocos con Argentina (CAUCE) y Brasil (PEC) pero algunos años después, cuando en 1991 se suscribió el Tratado de Asunción, se incorporó la reciprocidad entre los cuatro socios. Instrumentos como el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), tienen a corregir parcialmente las asimetrías que afectan a Paraguay y Uruguay. No obstante, el principio de reciprocidad entre las cuatro partes se mantiene.

Ante este nuevo escenario, es lógico pensar en la necesidad de iniciar un proceso de profundización de la integración regional y suramericana, en el marco de las nuevas realidades de su comercio, su estructura productiva, sus económicas internacionales y la solución de otros limitantes estructurales que afectan la profundización del comercio, como son la infraestructura física y la facilitación del comercio, y limitan las posibilidades de adquirir una mayor participación en la economía y el comercio mundiales.

III. POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

La inserción internacional de un país está relacionada principalmente con el impulso a la internacionalización de las empresas, la atracción de inversión extranjera directa y la promoción de exportaciones de bienes y servicios.

Los grandes objetivos de las políticas de promoción de exportaciones suelen ser: a) otorgar a los exportadores nacionales condiciones favorables para el acceso al mercado regional e internacional; b) diversificar los bienes y servicios exportados; c) diversificar las empresas exportadoras y, en especial, incorporar empresas pequeñas y medianas al proceso exportador; y d) disponer de un sistema institucional de promoción de exportaciones con alcance nacional y, cuando los recursos del país lo permiten, regional e internacional.

Desde el punto de vista microeconómico las empresas exportadoras y las políticas activas que las alientan - deben tener en cuenta, según los modelos más recibidos, cuatro grandes áreas de preocupación: el bien o servicio que exportarán; el mercado al cual se dirigirán; el precio de ingreso y de mantenimiento en ese mercado; y, la promoción que se requerirá para obtener los resultados. Las políticas públicas destinadas a promover la exportación de bienes y servicios procuran incidir también en esas cuatro áreas[18].

Es de hacer notar que los grupos económicos y las empresas más grandes de algunos países de la región (en especial de Brasil, Chile, Colombia y Perú), están en proceso de internacionalización, bien sea realizando inversiones directas o practicando adquisiciones en otros países de la región. Esto es un aspecto que suele estar ligado al intercambio comercial puesto que puede ser promotor del comercio intrafirma y de cadenas de valor a escala regional. Esto se potencia, además, cuando la internacionalización se practica por medio de adquisiciones de empresas regionales que ya tenían líneas de exportación hacia el país adquirente.

A continuación, se hará breve referencia a estos cuatro objetivos y a algunos de los instrumentos que están en aplicación en países suramericanos. Y luego se abordarán las instituciones de promoción de exportaciones.

1. Políticas públicas de promoción de exportaciones

a) Condiciones para los exportadores nacionales

Las políticas públicas alientan a los exportadores nacionales por diversas vías. De manera general apuntan a crear una "cultura exportadora", así como la capacitación para exportar. Es un hecho, además, que las políticas apuntan – y para ello recurren a diversos instrumentos - a reducir los costos, a aminorar la carga fiscal y a incidir en las

[18] Un análisis interesante sobre el punto se encuentra en Di Paula C., Paladino L. Plottier C, Silveira L (2009): "Políticas activas para la promoción de exportaciones", UCU, Montevideo.

tarifas públicas para no gravitar de manera negativa sobre la competitividad de los bienes y servicios exportados.

Algunos regímenes especiales de importación, como la admisión temporaria y la devolución de impuestos, mejor conocida como *drawback*, son de uso frecuente en varios países de la región. Con respecto a las zonas francas es de notar que hay una gran diversidad de modelos entre los países sudamericanos y se han convertido en un punto de diferencias en acuerdos subregionales como el MERCOSUR.[19].

Es criterio muy extendido, además, recurrir a la devolución de impuestos indirectos y algunos países, como Chile, utilizan el crédito fiscal para bienes de capital importados y su amortización con exportaciones. Uruguay, utiliza el régimen de "toma de stock"[20] y el régimen de "Puerto Libre"[21] y Colombia el "Plan Vallejo – Reposición".

Los instrumentos a los que se ha recurrido en la subregión están en consonancia con el Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC[22]. Un subsidio es cualquier forma de contribución financiera de parte del gobierno, o cualquier mecanismo de sostenimiento de los ingresos o de los precios, que cree una ventaja para algunas empresas o ramas de la producción.[23] Quedan excluidos de la definición de subsidios ciertos regímenes especiales como la admisión temporaria y *drawbacks* y están permitidos los subsidios horizontales de naturaleza general que no tienen un impacto directo sobre los precios y, por lo tanto, no distorsionan el comercio, por ejemplo: 1) aplicados a las actividades básicas de investigación y desarrollo; 2) desarrollo pre-competitivo; 3) asistencia a las regiones desfavorecidas; y 4) asistencia en el cumplimiento de las nuevas reglamentaciones y normas sobre el medio ambiente.

Si bien el Acuerdo reconoce que los subsidios pueden ser una parte integral de los programas de desarrollo, el propósito del acuerdo fue reducir drásticamente el campo

---

[19] ALADI (2007), Estudio 186, julio. Las propuestas regionales sobre las zonas francas han sido básicamente tres: primero, aceptar a las zonas francas en el comercio intrarregional; segundo, excluir de los acuerdos de libre comercio a los productos elaborados al amparo de zonas francas; tercero, eliminar este régimen a partir de una fecha por determinar.

[20] Este régimen permite cursar libremente los bienes importados con destino a reposición de otros que hayan sido importados en forma definitiva y utilizados como insumo para transformación, elaboración, reparación o agregación de valor, con efectiva ocupación de mano de obra de productos exportados, siempre y cuando dichos bienes posean las mismas características técnicas, nivel de calidad y posición arancelaria que los utilizados en primera instancia para elaborar el producto exportado.

[21] Implica la libre circulación de mercaderías en los puertos y terminales portuarias de la República con capacidad para recibir naves de ultramar, sin necesidad de autorizaciones y trámites formales. Durante su permanencia en el recinto aduanero portuario, las mercaderías están exentas de todos los tributos y recargos aplicables a la importación o que se generen en ocasión de la misma. Para gozar de los referidos beneficios, las actividades que se cumplan en los puertos deberán ser de depósito, reenvasado, remarcado, clasificado, agrupado y desagrupado, consolidación, manipulación y fraccionamiento (que no signifiquen modificación de la naturaleza de la mercadería.

[22] Un análisis detenido de este tema, elaborado poco después de concluida la Ronda Uruguay, se encuentra en M Lengyel y D. Tusie: "Promoción de exportaciones y disciplinas multilaterales; posibilidades e interrogantes", FLACSO, BA 1999. Ver también L. Garay: Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996, Biblioteca Luis Ángel Arango, Col S/F.

[23] Según esta definición, además de los pagos directos a las empresas, están comprendidos también los préstamos subsidiados, las garantías de préstamos, los aportes de capital, las exenciones impositivas, el suministro de bienes y
Servicios (exceptuando la infraestructura) a precios preferenciales y los mecanismos de sostenimiento de los ingresos o de los precios. Los subsidios al uso de insumos locales o insumos explícitamente destinados a la exportación, están prohibidos.

de aplicación de los subsidios que habían sido uno de los recursos de las que gozaron los países en desarrollo durante la industrialización tardía.[24]

Ahora bien, dos alcances resultan necesarios. Primero, existe una gran heterogeneidad en los instrumentos que emplean los países de América del Sur y un aprovechamiento muy dispar de los mismos. Por lo demás, no hay evidencias de balance y aprendizaje de las distintas experiencias de los países, lo cual abre un campo de cooperación que puede resultar provechoso. Segundo, desde hace unas dos décadas los países latinoamericanos han instrumentado procesos radicales de apertura unilateral, han introducido modificaciones importantes en sus esquemas de promoción de exportaciones y han cumplido los compromisos asumidos en la OMC.

b) Diversificación de bienes y servicios exportados

La diversificación de bienes y servicios destinados a la exportación suele procurarse por medio de políticas activas que fomentan y amplían la oferta hacia bienes y servicios con valor agregado y mayor contenido tecnológico. Los instrumentos pueden ser horizontales o sectoriales. Ejemplos internacionales abundan en el Sureste asiático (sobre todo en los años 70 y 80), en la India con los programas de computación y en Irlanda con medicamentos y computación.

En la región hay ejemplos de estos incentivos en países grandes y pequeños. Brasil ha aplicado programas de créditos muy ventajosos para impulsar las exportaciones de "servicios empresariales" (particularmente ingeniería, infraestructura y construcción). Uruguay, por su parte, aplicó durante dos décadas y media un régimen de subsidio combinado con crédito blando para impulsar la expansión forestal, en tierras y con especies forestales seleccionadas. El debate entre la conveniencia de utilizar sólo estímulos horizontales y la necesidad de combinarlos con sectoriales, ha estado presente en los últimos lustros a nivel global y en la región, pero no será abordado en este trabajo.

Uno de los instrumentos de diversificación que es de uso extendido consiste en crear "plataformas de exportación". Las empresas que se instalan en las "plataformas" gozan de beneficios fiscales que contribuyen a hacer más competitivo al producto exportado. Las Zonas Francas se incluyen en estas iniciativas para exportar sin impuestos y promover la diversificación. También las Zonas de Procesamiento de Exportaciones (ZPE) que ha impulsado el gobierno brasileño.[25]

Una de las principales limitaciones a la diversificación de bienes y servicios radica en la política macroeconómica que han aplicado la mayoría de los países de América del Sur. La aplicación simultánea de la liberalización comercial y de programas de estabilización, recurriendo a instrumentos monetarios y fiscales, condujo a resultados previsibles y conocidos: "La estabilización socava la sustentabilidad de la reforma comercial

---

[24] Surge claramente de las disposiciones antes señaladas que el nuevo acuerdo restringe el recurso a programas agresivos de subsidios como los aplicados por Taiwán y Corea del Sur en los comienzos de sus procesos de industrialización orientados hacia el mercado externo o, aún dentro de la región, por países tales como Brasil y México en la década de 1970.

[25] Las empresas que se instalan en las ZPE gozan de los siguientes beneficios: exclusión del riesgo país; ausencia de restricciones para repatriación de beneficios y exención temporal de ciertos impuestos; liberalización administrativa y de control cambiario total, hasta el punto de no exigirse licencia de importación; incentivos fiscales más amplios que los concedidos al régimen de *drawback* de exportaciones (comprende, por tanto, más beneficios que el mero reembolso de aranceles para los insumos importados utilizados en la producción de bienes para ser exportados).
Se trata de crear grandes polos productivos en zonas de menor desarrollo relativo con grandes beneficios tributarios. Las zonas están instaladas en 18 puntos del territorio brasileño y tienden a especializaciones (química y biotecnología, electrónica, mecánica de precisión, calzado y textil, muebles, etc.

promoviendo el fortalecimiento de la moneda local, lo que fortalece el sesgo contra las exportaciones e incrementa el déficit de cuenta corriente"[26] El incremento de divisas en varios países de América del Sur, desde mediados de 2005, proveniente de la exportación de bienes primarios y del ingreso de capitales de corto plazo, orientados a capturar altas tasas de interés en las monedas nacionales, derivó en una sobrevaloración cambiaria con el resultado de generar un estímulo a las importaciones y un fuerte desestímulo a las exportaciones con valor agregado.

La política económica de sobrevaloración cambiaria se ha convertido en el instrumento más relevante de algunos gobiernos de la región para combatir las presiones inflacionarias internas, en tanto el control de la inflación se ha convertido paulatinamente en el objetivo número uno de las políticas macro. La sobrevaloración simultánea de las monedas nacionales de varios países de la región – muy particularmente, de manera cíclica, en Argentina y Brasil – explica en parte el aumento también cíclico del comercio en la "zona de sobrevaloración" y la gran inestabilidad de los tipos de cambio (crisis cambiarias) y de los flujos comerciales intrasubregionales. Una política seria de promoción del comercio intrarregional obliga a revisar la política macroeconómica (principalmente monetaria, cambiaria y fiscal) aplicada en varios países de la región en las últimas décadas.

c) Diversificación de empresas exportadoras

Una mención especial merecen los programas de incorporación de PYMES a la exportación. En algunos países las políticas públicas han promovido estrategias asociativas entre empresarios. Las alianzas promovidas han sido horizontales (consorcios de exportación) o verticales (cadenas de valor).

Los consorcios de exportación entre productores nacionales pequeños y medianos han sido exitosos, en algunos casos (por ejemplo, en Chile, en Uruguay y en Brasil). Estas asociaciones reducen costos, resultan una garantía en cuanto al cumplimiento de los compromisos de exportación asumidos y permiten abarcar en menor tiempo los mercados que se han fijado como objetivos. Los créditos blandos de bancos públicos y los apoyos a ferias y misiones, así como estudios de mercado específicos, suelen ser complementos necesarios para el éxito de los consorcios de exportación.

Las asociaciones de carácter vertical, en cadenas de valor, suelen ser más complejas de organizar, aun cuando hay algunos ejemplos de éxito en la región. Las compras gubernamentales (para que el pequeño productor alcance cierta escala que le permita convertirse en exportador) y los incentivos a grandes empresas privadas para operar con red de proveedores nacionales, son instrumentos que se han utilizado – con éxito variado - en varios países de la subregión.

Los TLC que algunos países de la región han firmado con EE.UU. introducen la liberalización de las compras gubernamentales y si bien operan con umbrales que reservan porciones del mercado para empresas nacionales no siempre admiten programas especiales para las pequeñas y medianas empresas (PYMES), lo cual puede convertirse en una limitación para las mismas. Las cadenas de valor y las compras gubernamentales serán objeto de análisis en otros capítulos de este trabajo.

La incorporación de las PYMES a la exportación ha sido modesta en la región. A mediados de la década pasada significaban, en algunos países, un porcentaje alto de las empresas exportadoras pero un porcentaje muy reducido del valor exportado.

---

[26] D Tussie: "The politics of trade: the role of research in trade policy and negotiation" ,IDRC, Otawa, 2009; y S Edwards: "Trade, liberalization reforms, and the World Bank", American Economics Review, 1997

CUADRO III.1
Participación de las PYMES en la exportación en %

PYMES	Argentina	Brasil	Chile	México	Perú
Participación en empresas exportadoras	73.0	77.0	63.0	95.0	65.0
Participación en valor exportado	8.0	8.4	7.2	9.8	2.2

Fuente: CEPAL (2008:) "Indicadores de comercio exterior y política comercial: mediciones de posición y dinamismo comercial", Santiago.

.

Es de hacer notar que la evidencia disponible sugiere que en países más pequeños de la región las PYMES tienen menor participación en ambos indicadores. Dos iniciativas pueden ser relevantes al respecto: Primero, continuar avanzando, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), hacia la construcción de criterios comunes en América del Sur (a partir de lo ya hecho en la CAN y MERCOSUR) para disponer de una definición regional de pequeñas y medianas empresas (tomando en cuenta el personal ocupado y las ventas, entre otros criterios). Segundo, impulsar programas regionales, subregionales y bilaterales, entre los países suramericanos, para fomentar la incorporación de las PYMES a la exportación.[27]

d) Los incentivos a la exportación y a la inversión en la región

Si bien la mayoría de los países sudamericanos ha diseñado estrategias e incentivos para la promoción de las exportaciones y la atracción de IED, no sucede algo similar con respecto al apoyo a la internacionalización de sus empresas. Brasil es un caso representativo de un país que ha incluido la internacionalización de sus empresas en su política industrial, otorgándoles apoyos públicos y financiamiento.

Es importante tener en cuenta el apoyo gubernamental que han recibido empresas brasileñas en su proceso de internacionalización. La Política de Desarrollo Productivo (PDP), diseñada por el gobierno brasileño para el trienio 2008 – 2010, perseguía cinco objetivos estratégicos[28]:

i) Liderazgo Mundial: mantener o posicionar al sistema productivo brasileño, o a las empresas brasileñas, entre los cinco mayores jugadores mundiales de la actividad.

ii) Conquista de Mercados: mantener o posicionar al sistema productivo local entre los mayores exportadores mundiales, en combinación con una posición de relevancia en el mercado local.

iii) Focalización: construir y consolidar la competitividad en áreas estratégicas, de alto contenido tecnológico.

iv) Diferenciación: posicionar empresas y marcas brasileñas entre las cinco principales de su mercado de actuación.

v) Ampliación del acceso: ampliar el acceso de la población a bienes y servicios básicos para la calidad de vida.

---

[27] En esa dirección se orienta la cooperación inter-institucional para el desarrollo de las PYMES como parte integrante del Programa de Trabajo de la Secretaría Permanente del SELA para el año 2012. Al respecto, véase: SELA (2011), documento SP/CL/XXXVII.O/ DT N° 4-11/Rev.1, Caracas.

[28] Di Paula C, Paladino L, Plottier C, Silveira L: "Políticas activas de promoción… op. cit"

En consecuencia, varios de los programas e instrumentos estipulados para alcanzar los objetivos de desarrollo, son programas e instrumentos de promoción de las empresas brasileñas para ubicarlas "entre las cinco principales de su mercado de actuación" y "entre los cinco mayores jugadores mundiales de la actividad"[29]. Los sectores incluidos en esta estrategia- según el BNDES - son las industrias aeronáutica, petrolera, gasífera y la petroquímica, así como las del bioetanol, la minería, el papel y la celulosa, la siderúrgica y las carnes.

La política aplicada en el rubro carnes que han perseguido las empresas y el gobierno brasileño, tiene su expresión en la región donde empresas brasileñas han adquirido frigoríficos en Argentina y Uruguay. Cinco de los principales frigoríficos de Uruguay, autorizados a exportar a destinos extrarregionales exigentes – que sólo admiten el ingreso de países libres de la fiebre aftosa – han sido adquiridos por las empresas brasileñas. Adquisiciones importantes se han registrado, además, en arroz, cerveza y otros rubros. En estos casos, las exportaciones se dirigen hacia Brasil, principal demandante del arroz y la cerveza que producen los vecinos[30].

Los incentivos públicos para adquirir empresas en países vecinos, socios en la integración subregional, podrían ser claramente contrarios al espíritu y la norma del acuerdo de MERCOSUR, por cuanto uno de los propósitos del esfuerzo común es promover el avance empresarial conjunto, por vía de la creación de empresas bi o tri nacionales, o de asociaciones estratégicas, para aumentar la escala y elevar la competitividad.

2. Organización de la promoción de exportaciones

La mayoría de los países de América del Sur han creado instituciones de promoción de exportaciones siguiendo una práctica que está instalada en países europeos y asiáticos.

a) Las instituciones

El Cuadro III.2 pone en evidencia que los diez países de América del Sur han creado instituciones para promover las exportaciones. Si se exceptúa a PROCHILE, creada en 1974, todas las demás han comenzado a funcionar en los años noventa (6) o en la primera década del milenio (4). También es interesante observar como han sido proyectadas territorialmente. En Argentina (salvo Promendoza), Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay las instituciones tienen oficinas en el territorio nacional, pero no se han extendido al extranjero.

---

[29] Algunos ejemplos específicos son el apoyo del Banco de Desarrollo del Brasil (BNDES) en la adquisición de la firma estadounidense Keystone Foods por Marfrig, y la compra de la también estadounidense Pilgrim's Pride por JBS Friboi. Asimismo, BNDES Participaciones (BANDESPAR) suscribió el 100% de la emisión por 1.260 millones de
dólares que realizó Marfrig para pagar la adquisición de Keystone Foods y suscribió casi todas las obligaciones de JBS Friboi en cumplimiento de la garantía para la compra de Pilgrim's Pride por 800 millones de dólares. BNDESPAR ahora tiene el 14% del capital de Marfrig y cerca de 17% de JBS Friboi.

[30] Esta estrategia del gobierno brasileño introduce una dimensión nueva en el análisis de las asimetrías regionales y aleja al proceso de integración subregional de uno de sus objetivos históricos: el avance empresarial conjunto por asociaciones, fusiones o cadenas de valor.

CUADRO III.2
Suramérica: Instituciones de promoción de exportaciones

País	Institución	Nombre	Año de creación	Oficinas en el país	Oficinas en el extranjero
Argentina	Fundación Exportar	EXPORTAR	1993	1 y 24 PDA(·)	0
Argentina	Procórdoba	Procórdoba	1998	1 y 26 PDA	0
Argentina	Promendoza	Promendoza	2003	4 y 18 PDA	2
Bolivia	Centro para la promoción de Bolivia	CEPROBOL	1998-2008		
Bolivia	Bolivia Promueve	Bolivia Promueve	2008	1 y 9 PDA	0
Brasil	APEX	APEX		1 y 27 PDA	5
Chile	Dirección de Promoción de Exportaciones	PROCHILE	1974	15	50
Colombia	PROEXPORT	PROEXPORT	1992	8 y 33 PDA	15
Ecuador	Corporación para la promoción de Exportaciones e Inversión	CORPEI	1997	3 y 24 PDA	3
Paraguay	Red de Inversiones y Exportaciones	REDIEX	2004	1 y 17 PDA	0
Perú	Comisión para la promoción de las exportaciones y el turismo	PROMPERU	2007	6 y 26 PDA	0
Uruguay	Uruguay XXI	URUGUAY XXI	1996	1 Y 19 PDA	0
Venezuela	ND				

Nota 1: PDA: Puntos de Acceso
Nota 2: La fecha de creación refiere a la institución vigente. En muchos países existían oficinas, desde varios años atrás, dedicadas a promoción de exportaciones
Fuente: Elaborado con información de Christian Volpe (2010): "Una evaluación de la efectividad de la promoción de exportaciones en ALC", BID, Washington.

En otros casos como Chile, Colombia, Brasil y Ecuador han creado oficinas en el territorio nacional y en el extranjero. Chile, con 50 oficinas en el extranjero distribuidas en 39 países, es el país de América del Sur con mayor cobertura global. Las oficinas chilenas en el extranjero y los países que abarcan se asemejan a los de Finlandia (57 y 40), superan a Nueva Zelanda (37 y 30), Singapur (35 y 21), Irlanda (31 y 25) y Países Bajos (20 y 11), pero se ubican por debajo de Corea (94 y 68), Dinamarca (83 y 63), España (98 y 77), Tailandia (61 y 44) y de muchos países de mayor desarrollo relativo como Japón, Reino Unido, Australia e Italia.

La débil presencia de oficinas en el extranjero o la ausencia de las mismas indican que la principal preocupación de las oficinas de promoción consiste en ayudar a los empresarios locales a mejorar su información, su capacitación, sus procedimientos y sus controles para acceder en mejores condiciones a los mercados externos. Por el contrario, una fuerte presencia de oficinas en países extranjeros, como es el caso de Chile y, en menor medida, de Colombia, agrega a la colaboración con el empresario local la presentación y promoción del país y sus bienes y servicios en el extranjero (región

y mundo), componente importante – condición necesaria aunque, obviamente, no suficiente - para el dinamismo de las exportaciones.

Las instituciones de promoción de América del Sur suelen ser pequeñas (con respecto a las de otros países), están íntegramente financiadas por el sector público (en otros países el presupuesto se cubre, en parte, con servicios a clientes exportadores) y, con frecuencia, tiene la doble tarea de promover exportaciones y atraer inversiones. Las excepciones son la brasileña APEX, en cuanto a presupuesto (más de 100 millones de dólares anuales) y PROCHILE y PROMPERU, con presupuestos inferiores pero con más de 300 empleados en ambos casos.

En general, las instituciones de la región atienden a empresas de distinto tamaño y con diversa experiencia exportadora (desde la que no ha hecho ninguna operación de exportación hasta la que tiene experiencia pero se propone abordar otro mercado o introducir un nuevo producto). Pero es frecuente que tengan como público objetivo, con programas especiales, a las PYMES. La gama de servicios prestados es amplia: estudios de mercado, colaboración y asistencia para concurrir a ferias, detección de eventuales compradores en el extranjero, etc.

La promoción de exportaciones y, sobre todo, una red de oficinas en el extranjero, resulta costosa y con frecuencia inabordable para países pequeños. Por lo tanto, existe un campo grande de colaboración en América del Sur, quizá entre países con una oferta exportadora no competitiva, para superar el rezago de la mayoría de la región en este punto.

b) Una evaluación de las instituciones de promoción

Los intentos de evaluar el desempeño de las instituciones sudamericanas promotoras de las exportaciones deben partir de dos comprobaciones: La dificultad para obtener información objetiva y confiable, y el incipiente desarrollo de la institucionalidad en la mayoría de los países de la región.

Un trabajo reciente[31], a partir de estudios de casos de seis países (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú y Uruguay), arriba a algunas conclusiones que resulta interesante mencionar:

- La promoción de exportaciones incrementa el número de países de destino de las exportaciones y, hasta cierto punto, el número de productos exportados. El efecto se obtiene, entonces, tanto sobre la diversificación de destinos como de productos aunque parece superior en los primeros respecto de los segundos.
- Con respecto al tipo de producto exportado, el impacto de la promoción parece ser más notorio en la exportación de bienes diferenciados y escasos que en los bienes homogéneos.
- El resultado más notorio de la acción de estas instituciones se aprecia con las PYMES, que son las empresas con más dificultad y menos experiencia exportadora.
- El acompañamiento de las empresas a lo largo del proceso exportador suele brindar mejores resultados que las acciones aisladas.

Las instituciones de promoción de exportaciones deben apuntar a diversificar el comercio fuera y dentro de la región. En este último caso, un tema de relevancia para la promoción de las exportaciones intrarregionales, sobre todo para los países pequeños

[31] Ch. Volpe (2010): "Una evaluación de la efectividad de la promoción de exportaciones en América Latina y el Caribe", Informe Especial, Resumen, BID, Washington.

que acceden con sus bienes y servicios a algunos mercados suramericanos, pero sólo marginalmente a los demás, consiste en aprovechar a las oficinas ya instaladas en estos últimos. Los acuerdos de intercambio de información sobre las oportunidades mutuas, entre las instituciones encargadas de la promoción de exportaciones en cada Estado, contribuirían a: (i) aprovechar más las preferencias arancelarias ya concedidas y no utilizadas, (ii) conocer con más detalle las normas y reglamentos que rigen en la otra parte y (iii) aumentar el comercio bilateral y regional.

3. Conclusiones

Del análisis anterior pueden derivarse las siguientes conclusiones:

- Todos los países de América del Sur persiguen estrategias, aplican políticas y fomentan sus exportaciones a través de diversos instrumentos;
- los instrumentos se han ajustado a lo acordado en la OMC, en particular al Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias;
- los instrumentos son heterogéneos y más que un ámbito de competencia debería ser un campo de aprendizaje y cooperación entre los países suramericanos;
- varios países de América del Sur han aplicado programas destinados a incorporar a las PYMES a la exportación por medio de consorcios de exportación, integración de PYMES a cadenas de valor y el recurso a las compras gubernamentales;
- a pesar de esos programas, la participación de las PYMES en el valor exportado es pequeña y parece estar correlacionada con el tamaño de la economía: a menor tamaño menor participación de las PYMES en la exportación. Por consiguiente, es aconsejable aplicar entre los países de América del Sur programas regionales, subregionales o bilaterales para fomentar las exportaciones de las PYMES;
- una de las principales limitaciones a la diversificación de las exportaciones hacia productos con mayor valor agregado radica en las políticas macroeconómicas que han estado en aplicación en varios países de la región y que recurren a la sobrevaluación de las monedas locales como principal instrumento para combatir la inflación, por lo que resulta de primera importancia revisar esas políticas;
- el proceso de internacionalización de empresas o grupos nacionales es relevante en Brasil, Chile y Colombia principalmente; en el caso de Brasil ha sido expresamente fomentado por el principal banco de desarrollo de ese país.
- la organización institucional de la promoción de exportaciones está en pleno desarrollo en todos los países de América del Sur, aunque algunos empezaron antes y cuentan, en la actualidad, con una red importante de agencias en el territorio nacional y en el extranjero; los resultados de esa organización internacional parecería que son promisorios para diversificar los destinos y promover la exportación de productos diferenciados.

IV. EL COMERCIO DE BIENES EN AMÉRICA DEL SUR

1. Principales tendencias

Las exportaciones mundiales de bienes crecieron a una tasa promedio anual de 7.68% entre 1980 y 2010. Las de los países desarrollados lo hicieron por debajo de ese promedio (6,96%) mientras que las de los países en desarrollo por encima del mismo (9,36%). América del Sur tuvo un desempeño semejante al de las exportaciones

mundiales (7,69% en promedio), pero claramente por debajo de los países en desarrollo, impulsados por el fuerte avance de los exportadores asiáticos.

CUADRO IV.1
Suramérica: Participación en exportaciones mundiales en %

Promedio del periodo	Exportación de bienes	Exportación de servicios	Exportación de bienes y servicios
(*)1978/80	3.14	2.22	
1988/90	2.54	1.61	2.37
1998/00	2.49	1.71	2.33
2008/10	3.34	1.84	3.04

Nota: información para 10 países
(*) Para servicios el periodo abarca 1980-82
Fuente: Elaborado con datos de UNCTAD (2011): Service Trade and Development, Ginebra.

En un periodo más corto, entre 1995 y 2010, las exportaciones mundiales de manufacturas crecieron a una tasa similar a las exportaciones de bienes primarios, cuando de estos últimos se excluye el petróleo. No obstante, en las exportaciones de manufacturas se perciben cambios de interés. Las manufacturas de alta intensidad tecnológica son las que más crecen; seguidas de las de baja intensidad tecnológica; y, en último lugar, de las de media intensidad tecnológica. (Ver Cuadro IV.2 del Anexo)

Debe notarse, además, que los países en desarrollo muestran, en el periodo, dos tendencias marcadas: un fuerte incremento en la participación de los bienes primarios en sus exportaciones (que se incrementaría aun más si se incluyera el petróleo) y un ascenso muy significativo en las exportaciones manufactureras de alto contenido tecnológico. América del Sur es protagonista relevante de la mayor participación de los productos primarios en las exportaciones de los países en desarrollo y Asia del incremento en la participación de las manufacturas con mayor contenido tecnológico.

2. Aspectos relevantes

a) Participación en las exportaciones mundiales

En las últimas seis décadas, América del Sur ha tenido un pobre desempeño en las exportaciones mundiales de bienes. Entre 1946-1950 y 1998-2000 se percibe una reducción sostenida de la participación. En la primera década del milenio, la demanda asiática y los elevados precios de varios productos básicos exportados por la subregión, fenómeno que se hace muy evidente desde 2003, han contribuido a elevar su participación en las exportaciones mundiales hasta un porcentaje que es superior a los del periodo 1980-2000 pero inferior al de 1968-70.

Sin embargo, durante la última década Suramérica ha venido constituyéndose en una de las regiones más sobresalientes del mundo debido a aspectos como la estabilidad y el crecimiento macroeconómico, la diversificación productiva, la dinámica del proceso de inversiones y su importancia como proveedor de materias primas minerales y alimentarias. Es un mercado de creciente importancia para el comercio mundial y, por supuesto, para el concierto intra latinoamericano y caribeño. Conforme a la OMC, en tanto la demanda de importaciones creció el 3% en 2011 en Europa, en los países de la CEI el crecimiento fue del 17%, seguido por el de Suramérica con el 10% y el de Asia con el 6%. Para 2012 y 2013, dicha organización estima que esta situación se mantendrá,

siendo el crecimiento de las importaciones de los países en desarrollo y de la CEI de un 6%, el triple de los países desarrollados[32].

b) Indicador de distribución de beneficios

En el trabajo del SELA[33] mencionado, con datos para el año 2008, se hizo referencia a los flujos comerciales de carácter estructural en el intercambio entre subregiones y países. Algunos países exportan considerablemente más de lo que importan de la región. Tal es el caso de Brasil y de Argentina. La relación exp/imp de Argentina con América del Sur era de 1,3 y si se excluye a Brasil la relación saltaba a 4,2. Lo mismo se observa en el caso de Brasil cuya relación se ubicaba en 1,38. Por su parte, la CAN y Chile compran más de lo que venden en la región. La relación exp/imp de la CAN y Chile con América del Sur se establecía en torno a 0,8.

La información expuesta en el Cuadro IV.3, incluido en el Anexo, indica que en 2010 Argentina era superavitaria en el intercambio de bienes, con ocho países de América del Sur, excluido Brasil. Este país, por su parte, era superavitario con siete países de América del Sur[34]. No hay duda que el "Indicador de Distribución de Beneficios" (UNCTAD), construido a partir de los superávit y déficit comerciales dentro de la región, muestra que los beneficios se han orientado a Brasil y Argentina[35].

Con superávit en sus balanzas comerciales de bienes con la región, han recurrido, además, a políticas públicas[36] para incentivar sus exportaciones hacia la región y hacia el mundo y hasta restricción para protegerse ocasionalmente ante las ventas del resto de la región hacia sus mercados. Esta situación genera limitaciones para la expansión del comercio intra-suramericano.

c) El aprovechamiento de las preferencias arancelarias

Este es otro aspecto al cual se le debería brindar especial atención. ¿Luego de décadas de negociaciones en el ámbito regional cual es el resultado en términos de flujos de comercio? Los trabajos de la Secretaría General de la ALADI[37] sobre el comercio negociado y su evolución en un periodo largo (1993- 2008) resultan ilustrativos para comprender las relaciones comerciales intrarregionales. Sin embargo, debe aclararse que la Secretaría de ALADI toma como referencia únicamente la liberación de los aranceles cuando esta llega al 100%, o sea cuando es plena, dejando de lado las

[32] Discurso de Alejandro Jara, Director General Adjunto de la OMC, durante la apertura del Seminario sobre la Base de Datos Input-Output Mundial (WIOD) en Bruselas, el 16 de abril de 2012.
[33] Ver SELA (2011): op.cit.

[34] Este fenómeno no es exclusivamente latinoamericano. Como ha señalado UNCTAD, el indicador de la distribución de los beneficios dentro de un bloque regional es la estructura intrarregional de los superávit y déficit comerciales. En general, los países con mayor desarrollo industrial y diversificación, como Suráfrica en la SADC, Côte d'Ivoire en la UEMAO, Kenya en el COMESA, la India en la ASAMCOR, el Brasil en el MERCOSUR, Colombia en la CAN y la Federación de Rusia en la CEI, registraron superávit en el comercio con sus socios regionales, mientras que los miembros menos avanzados (y con frecuencia más pequeños) de esos bloques registraron déficit en la balanza comercial intrarregional. Esta asimetría se ve agravada por el hecho de que los superávit comerciales de los miembros más grandes y más desarrollados representan generalmente una pequeña proporción de su PIB, mientras que los déficit de los miembros más pequeños y menos desarrollados suelen representar una considerable proporción de su PIB. Esas asimetrías obedecen en gran parte a factores estructurales, pero en muchos casos también son resultado de las políticas económicas. UNCTAD (2007) Informe sobre el comercio y el desarrollo, ONU, Ginebra.
[35] Resulta interesante comprobar que en 1944, durante la reunión de Bretton Wood, J.M. Keynes dijo "este desbalance comercial es casi imposible de resolver en un sistema de cambio fijo si los países con superávit no aceptan que ellos tiene tanta obligación de hacer algo como los países afectados de déficit".
[36] El tema fue abordado en SELA (2011): op. cit.
[37] ALADI: "Estudio sobre el aprovechamiento de las preferencias arancelarias en 2006", Estudio 198,15/5/2009; Addendum. Estudio 198/add.1, 7/9/2009; ALADI:"Evolución del comercio negociado y aprovechamiento de las preferencias arancelarias", Estudio 199, 22/12/2010.

rebajas parciales, como es el caso actual de los acuerdos de MERCOSUR con los países de la CAN, excepto Bolivia, cuyos cronogramas de reducción están muy avanzados pero que se completarán en el año 2018. Al respecto, merece resaltarse que las rebajas parciales también incentivan el comercio y las inversiones.

En este largo recorrido los Acuerdos de Alcance Regional (AAR) -la Preferencia Arancelaria Regional y las Nóminas de Acceso a Mercados a favor de países de menor desarrollo como Bolivia, Ecuador y Paraguay- fueron perdiendo relevancia y fueron sustituidos paulatinamente por Acuerdos de Alcance Parcial (AAP). A lo largo de los años, se suscribieron 120 AAP que establecieron preferencias entre los países miembros. La mitad (58) de estos AAP se signaron como Acuerdos de Complementación Económica (ACE) que resultaron los de mayor relevancia para la expansión del comercio intrarregional y las inversiones.

Desde los años 90, los ACE incorporaron cronogramas automáticos de desgravación arancelaria – desplazando a las negociaciones caso por caso - e incorporaron disciplinas sobre defensa comercial (salvaguardias y medidas antidumping) y mecanismos para la eliminación de los obstáculos técnico y las barreras sanitarias y fitosanitarias. En 1995, los ítems totalmente liberados del comercio intrarregional llegaban a 22% del total, en 2003 a 35% y en 2008 a 54%.

En 1993, el comercio de bienes entre las diez naciones de América del Sur alcanzaba 19.135 millones de dólares. De ese total, 9.424 millones, es decir, 49,3%, era comercio que se había canalizado por medio de acuerdos suscritos entre las partes. En 2008, el comercio se ubicaba en 117.100 millones y 77.297 millones, es decir el 66% era negociado.[38]

Cuando se observa la situación de cada país de América del Sur emergen, sin embargo, diferencias importantes en el aprovechamiento de las preferencias acordadas y del comercio negociado. En primer lugar, el aprovechamiento de las preferencias concedidas es, en promedio, muy bajo: 12.2% en 2008 para todos los miembros de ALADI (incluye también a México y Cuba). Pero esta cifra esconde realidades muy distintas: existe una clara correlación entre el aprovechamiento de las preferencias y el tamaño de la economía (o el tamaño y diversificación de la oferta exportable). Brasil utiliza el 36% de las preferencias que le fueron acordadas; Argentina 26.9%; Colombia 14.9%; Chile y Perú 12.5%; y todos los demás menos del 6%.

La razón principal por la cual cinco de los diez países de América del Sur no utilizan o utilizan poco las preferencias que les han sido concedidas es la ausencia de oferta exportable. Tal es el caso de Bolivia (sin oferta exportable en el 87.2% de las preferencias), Ecuador (81.5%), Paraguay (91.5%), Uruguay (84.5%) y Venezuela (80.1%). Esto quiere decir que, al menos en estos casos, las preferencias acordadas a lo largo de casi 30 años (1980-2008) no han sido incentivo suficiente para dinamizar la inversión y ampliar de manera significativa la oferta exportable de esos países.

Es posible señalar, entonces, que el otorgamiento de preferencias y el comercio negociado que se derivó de ellas, no han sido suficientes para convertir a América del

[38] Una pregunta relevante, en este contexto, es si los acuerdos han permitido simplemente canalizar comercio que de cualquier forma se hubiera concretado o si se ha creado nuevo comercio. La respuesta es que en un comienzo los acuerdos fomentaron la recanalización del comercio ya existente hacia las preferencias pero, posteriormente, las preferencias incorporadas han contribuido a la creación de nuevo comercio y, en el caso de varios países, han modificado la composición sectorial de las ventas externas sesgándolas hacia las manufacturas con lo cual ha resultado en un intercambio de mayor calidad que con el resto del mundo.

Sur en una región de desarrollo más homogéneo, sino que han contribuido a acentuar las distancias entre las economías de mayor tamaño y las más pequeñas.

Ello llevaría a plantear la necesidad de revisar en la práctica cuáles otros mecanismos serían necesarios para hacer crecer sustancialmente y diversificar el comercio intra suramericano, bajo un marco regional de desarrollo equilibrado y armónico.

Un segundo aspecto por profundizar son los llamados determinantes del grado de aprovechamiento de las preferencias. Se ha dicho, más arriba, que la oferta exportable tiene una relevancia de consideración. La Secretaría de la ALADI introduce en sus estudios elementos adicionales. Utilizando un modelo de corte transversal donde el grado de utilización es la variable dependiente, se toman en consideración las siguientes variables explicativas: i) La oferta exportable del país beneficiario de la preferencia; ii) la demanda del país que otorga de preferencia[39]; iii) los años de vigencia que tiene el acuerdo[40]; iv) el número de ítems negociados en el acuerdo[41]; y, v) la condición de limítrofes de los signatarios del acuerdo[42]. El ejercicio demuestra que estas variables explican dos tercios de la varianza de la variable dependiente.

Sobre este asunto, conforme al Cuadro IV. 4, se puede apreciar que en el MERCOSUR el comercio intrarregional se efectúa con base en las preferencias otorgadas entre un 80% - Brasil – y un 99% - Paraguay; por el lado de la CAN, el comercio beneficiado con las preferencias regionales abarcó desde un 59% - Perú – hasta un 93% - Ecuador. Chile y Venezuela se situaron igualmente en importantes niveles, 72% y 78%, respectivamente.

Ahora bien, queda sin explicar un tercio. Y aquí debería otorgarse especial atención – la propia ALADI así lo menciona – a la heterogeneidad en reglas y disciplinas y, muy especialmente, al uso de RNA, que han limitado el comercio durante décadas. Así mismo, debería agregarse otro grupo de situaciones ya no como producto de la política comercial, sino como parte de las necesidades de desarrollo territorial y de generación de economías externas que mejoren la competitividad del sector productivo, es la deficiente infraestructura física de transporte y comunicaciones y la existencia de múltiples limitaciones y sobrecostos ocasionados por la falta de automatización y simplificación de los procedimientos de comercio exterior, dentro de lo que se denomina como la facilitación del comercio.

Un tercer aspecto relevante tiene que ver con los determinantes del comercio negociado. Sin duda, las preferencias han contribuido a incrementar las importaciones desde la región. No obstante, cuando se observa el periodo largo de tres lustros se puede comprobar que el comercio negociado – al igual que el comercio intrarregional total - se expande y se contrae con el nivel de actividad. Los periodos de crecimiento del PBI regional (1995-98 y 2003-08) muestran un importante crecimiento del comercio intrarregional – total y negociado – mientras que los periodos de estancamiento o caída del PBI regional (post crisis de la deuda de 1982 y 1999-02) se acompañan de desaceleración o caída del comercio intrarregional.

La peculiaridad del caso de América del Sur es que en los años de descenso del PBI las importaciones intrarregionales (tanto las totales como las negociadas) tuvieron un comportamiento también cíclico con respecto a las importaciones totales. Esto se

[39] En algunos casos el país otorga preferencias en bienes que no demanda
[40] A medida que pasa el tiempo y el acuerdo "madura" se debería ampliar el aprovechamiento de la preferencia.
[41] Cuanto más amplio el acuerdo menor es la utilización de ítems.
[42] A mayor proximidad geográfica más utilización de la preferencia.

explica porque algunos países, en especial Argentina y Brasil, que tienen importante participación en el comercio intrarregional, se caracterizaron porque sus importaciones fueron más cíclicas que las de otros países de la región, agudizando las caídas. Sólo es posible comprender este fenómeno si se observa la política macroeconómica de esos dos países (y de otros más pequeños de la región) desde mediados de los años setenta hasta el presente, política que se ha convertido en el principal factor de inestabilidad cíclica.

CUADRO IV.4
Importaciones negociadas en el total de las importaciones desde América del Sur, en %

País	1993		2000		2008	
Argentina	77.8		92.3		86.3	
Bolivia	40.5	(74.0)	77.9	(95.1)	48.8	(66.1)
Brasil	61.4		91.8		80.0	
Colombia	11.8	(23.2)	26.2	(69.6)	43.4	(79.2)
Chile	36.6		82.6		81.6	
Ecuador	55.1	(99.1)	24.7	(74.7)	30.9	(92.7)
Paraguay	16.6		93.6		99.4	
Perú	25.1	(40.0)	23.4	(45.6)	41.7	(59.4)
Uruguay	46.8		67.7		63.6	
Venezuela	17.6	(58.6)	48.8	(81.7)	30.2	(77.5)
Total	**49.3**		**74.5**		**66.0**	

Fuente: con información de ALADI, Estudio 199, 22/12/010
NOTA: La información de ALADI incluye a México y Cuba. Las importaciones provenientes de esos dos países fueron sustraídas para la elaboración de este cuadro.
En el Estudio 199 se consideró el comercio intra CAN como no negociado. Los valores entre paréntesis fueron calculados incluyendo las relaciones intra CAN del dominador, y sin excluir a México y Cuba.

d) Bienes finales y cadenas de valor

El predominio de los bienes finales en el intercambio regional pone en evidencia la debilidad de las cadenas de valor, a diferencia de lo que ocurre en el Este y en el Sudeste asiáticos donde el comercio, dominado por cadenas de valor, se caracteriza por el intercambio de piezas y partes.

Como ha señalado la Secretaría de la UNCTAD[43], el hecho de que el comercio internacional de los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) esté estrechamente relacionado con esas redes de producción explica en gran parte su reciente dinamismo: el comercio total e intrarregional de la ASEAN aumentó a tasas elevadas durante la primera década del milenio. La estructura del comercio de toda la región del Asia oriental y sudoriental refleja la manera en que está organizada su estructura de producción. La región importa bienes de alta y mediana intensidad de tecnología, incluidos bienes de capital, principalmente de países desarrollados; piezas y componentes de productos electrónicos, principalmente del interior de la región, y productos primarios, principalmente de otras regiones en desarrollo.

Exporta una gran proporción de manufacturas de gran intensidad de mano de obra y productos electrónicos acabados hacia los países desarrollados, mientras que los bienes de alta y mediana intensidad tecnológica y las piezas y componentes de productos electrónicos son objeto de comercio en gran parte dentro de la región. Como ha señalado Pascal Lamy[44] "El 60% del comercio internacional de los países de Asia se concentra en la misma Asia, la región que ha mostrado la integración más en

[43] UNCTAD (2007): op. cit.
[44] P Lamy, op. cit

profundidad de sus cadenas de producción, con la manufacturas de partes y de unidades semi ensambladas que se combina con componentes que proceden de diferentes países y el conjunto termina en China, donde se ensambla para ser exportado a todas partes"

Esta diferencia entre Suramérica y la experiencia asiática reciente no es trivial. En primer lugar, obliga a indagar las razones por las cuales, luego de muchas décadas de acuerdos regionales, subregionales y bilaterales de integración no han prosperado las cadenas de valor en América del Sur, con su dinámico intercambio de partes y piezas entre los países. Hay, sin duda, muchas razones: desde la debilidad de las empresas de América del Sur, hasta la carencia o insuficiencia de políticas activas bien concebidas y construidas y, por supuesto, las mencionadas debilidades de la infraestructura física y la facilitación del comercio.

Entre esas razones cabe mencionar también las limitaciones que aún subsisten al libre acceso de bienes en los mercados más grandes de la región. La restricción o la amenaza de restricción es un freno seguro a la formación de cadenas y a la búsqueda de proveedores fuera de fronteras.

Pero, en segundo lugar, el mero intercambio de bienes finales significa, como se ha mencionado en un documento reciente[45] que América del Sur está subutilizando el potencial que ofrece el comercio intrarregional: "Diferentes estimaciones de las exportaciones intrarregionales e intrasubregionales potenciales, basadas tanto en los flujos históricos como en las características estructurales de los socios de los esquemas de integración (nivel de ingreso, distancia y grado de apertura, entre otros) arrojan niveles más altos que los efectivamente observados para todos los esquemas. Estas brechas serían más elevadas en los casos del MERCOSUR y la Comunidad Andina. Si bien la brecha entre el comercio intrarregional observado y el potencial sería del orden del 20% para toda la región, estimaciones alternativas basadas en modelos de gravedad que incorporan un mayor número de variables arrojan una brecha cercana al 30% (BID/CEPAL/Banco Mundial, 2011)"

e) Los perfiles exportadores

Un aspecto particularmente interesante es el cambio en los perfiles exportadores de los países de América del Sur. En el Cuadro IV.6 se contemplan cuatro perfiles: alimentario, minero, petrolero y manufacturero. A su vez, se ordenan las exportaciones de cada país, en cada uno de los cuatro perfiles, según el carácter ascendente, estable o descendente de la participación durante tres lustros.

Se puede observar:

- Tres de los países del MERCOSUR presentan, entre 1995 y 2009, un marcado ascenso en las exportaciones de alimentos y uno (Argentina) estabilidad a partir de un porcentaje inicial elevado (49%);
- en el mismo periodo todos los países andinos, con excepción de Bolivia, muestran participación descendente de las exportaciones de alimentos;
- dos países andinos (Chile y Perú) y dos del MERCOSUR (Brasil y Argentina) registran incremento de la participación de las exportaciones mineras;
- todos los andinos, con la única excepción de Chile, muestran incremento en la participación de las exportaciones petroleras;

[45] CEPAL (2012): Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe • 2010-2011.Capítulo III. Los desafíos de América Latina y el Caribe para mejorar su inserción en la economía mundial.

- en cuanto a las exportaciones manufactureras ninguno de los diez países presenta ascenso de participación: dos mantienen el porcentaje estable (Argentina y Venezuela) y dos descendente; entre estos últimos es muy significativa la caída de Brasil, que entre 1995 y 2009, reduce la participación de las exportaciones manufactureras en los totales 14,6 puntos porcentuales.

CUADRO IV. 6
América del Sur: Tendencias de los perfiles exportadores en %.
1995 y 2009

PERFIL	Ascendente	Estable	Descendente
Alimentario	Brasil: (28.5%)(33.9%) Paraguay (43.9%)(84.8%) Uruguay (44.2%)(63.6%)	Argentina: (49.8%) (49.5%) Bolivia (19.1%)(19.2%)	Ecuador (51.8%)(35.5%) Colombia (30.8%)(14.8%) Perú (28.8%)(17.1%) Chile (23.7%)(20.5%)
Minero	Perú (50.2%)(61.9%) Chile (49.5%)(58.8%) Argentina (1.6%)(5.7%) Brasil (11.3%)(13.4%)	Colombia (6.8%)(6.6%)	Bolivia (42.6%)(34.8%) Venezuela (9.3%)(3.4%)
Petrolero	Venezuela (70.0%).8%) Ecuador (35.1%)(50.7%) Colombia (27.2%)(48.0%) Bolivia (12.9%)(39.1%) Brasil (0.9%)(8.9%) Perú (4.9%)(7.7%)	Argentina (10.3%)(10.2%)	
Manufacturero		Argentina (33.9%)(32.0%) Venezuela (17.2%)(18.0%) Chile (11.7%)(10.5%) Perú (13.6%)(12.2%)	Brasil (52.8%)(38.2%) Colombia (30.0%)(27.2%) Uruguay (38.7%)(23.7%) Paraguay (19.3%)(10.7%) Bolivia (16.5%)(5.7%)

Nota: Los números entre paréntesis corresponden a 1995 y 2009, respectivamente.
Fuente: Elaborado con información de UNCTAD.

f) Los cambios en los perfiles exportadores y el mercado regional

El mercado regional tiene un valor estratégico, dado su elevado peso en las exportaciones manufactureras de América del Sur. Los diez países destinan un porcentaje elevado de sus exportaciones de manufacturas (entre un mínimo de 44,8% y un máximo de 89,5%) a los mercados de América Latina y el Caribe. (Ver Cuadros IV.7 y IV.8 del Anexo). El mercado regional es hoy el más importante para las exportaciones con mayor valor agregado y uso intensivo de conocimiento y empleo. Estas, a su vez, son las más conducentes a un desarrollo inclusivo, sostenible y basado en la creación de ventajas competitivas dinámicas (en contraposición a las tradicionales ventajas comparativas estáticas de la región, asociadas a su abundante dotación de recursos naturales y bajos costos de mano de obra)[46].

El mercado regional es, además, un "área de aprendizaje", sobre todo para los primeros pasos hacia la exportaciones de las PYMES y un espacio donde la conexión entre el intercambio de bienes y el intercambio de servicios es factible recurriendo a líneas de transporte regionales (de carga de pasajeros), a seguros y reaseguros con empresas regionales, y a instrumentos financieros de crédito, garantías de crédito y compensación de pagos que reducen o eliminan el empleo de monedas de reserva internacionales.

En el caso de los países de América del Sur, que han profundizado en los últimos años su especialización exportadora en productos básicos, una mayor integración económica regional ayudaría a equilibrar la creciente demanda asiática de dichos productos, lo que reduciría la exposición a la volatilidad de sus precios y promovería el desarrollo de sectores exportadores de mayor sofisticación. Pero para ello se requiere las siguientes condiciones:

- un espacio económico integrado;
- la liberalización plena del comercio de bienes y un avance más acelerado hacia la liberalización regional del comercio de servicios[47];
- la adecuación de la política macroeconómica (monetaria, cambiaria y fiscal) al objetivo, que debe ser prioritario, de producir y exportar con valor agregado y contenido tecnológico; y,
- la distribución equitativa de los beneficios del intercambio entre todos los países del espacio sudamericano.

---

[46] Este papel del mercado regional es ampliamente reconocido en la literatura internacional. La UNCTAD, por ejemplo, ha señalado que las exportaciones intrarregionales incluyen una proporción mucho mayor de manufacturas, con un elevado porcentaje de productos de tecnología media y alta: el 70% en el MERCOSUR y más del 60% en la CAN y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). La composición de las exportaciones extrarregionales del MCCA y del MERCOSUR a otros países de América Latina y el Caribe está diversificada, con una proporción de manufacturas más elevada que en el caso de las exportaciones al resto del mundo. Así, para la mayor parte de los países latinoamericanos y caribeños los mercados regionales constituyen los principales destinos de sus exportaciones de manufacturas.

[47] Como se señala en el ya citado estudio de CEPAL (2011), recogiendo opiniones vertidas en trabajos nacionales sobre los TLC: "La frustración ante estas insuficiencias, entre otros factores, ha llevado a varios países de la región a negociar acuerdos de libre comercio con socios extrarregionales, los que, sin embargo, no constituyen una alternativa real a la integración regional. Dichos acuerdos —si bien contribuyen a un mejor acceso a mercados relevantes—suelen carecer de una óptica amplia de desarrollo y, por lo tanto, no son garantía de una mayor competitividad internacional. En particular, los acuerdos con países industrializados habitualmente contienen disposiciones en ámbitos como los ya mencionados (servicios, inversiones, compras gubernamentales, propiedad intelectual, medidas medioambientales y laborales, entre otros) que pueden limitar la autonomía de los países de la región en la conducción de sus políticas públicas"

3. Reglas y disciplinas en los acuerdos

Un tema de significación es el de las reglas y disciplinas que están incorporadas en los diferentes acuerdos que los países de América del Sur han signado entre si o con terceros, pero con consecuencias sobre la relación intrarregional. La Secretaría de la ALADI ha realizado varios estudios sobre este punto y en ellos se apoya esta parte del documento[48]. Hay cuatro modelos en operación, con normativas que presentan diferencias. El modelo ALADI, que se aplica en el acuerdo entre Chile y los países de MERCOSUR y los países de la CAN; el modelo MERCOSUR, que se aplica entre los cuatro socios plenos y los asociados; el modelo CAN, que rige en las relaciones entre los cuatro socios andinos; y el modelo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que rige entre México y Chile, y entre México y Colombia.

Estos modelos muestran diferencias importantes en varios aspectos. En materia de régimen de origen existe el régimen ALADI que es uniforme y se certifica por terceros (Cámaras de Industrias, oficinas ministeriales, etc.); el régimen MERCOSUR que tiene a ALADI como referencia pero introduce diferencias; y el régimen TLCAN, más específico y selectivo y que admite la auto certificación por parte del exportador. Todos estos modelos tienen requisitos específicos de origen muy diferentes entre si.

En cuanto a la solución de controversias, la ALADI no tiene una norma regional, pero varios de los acuerdos de complementación económica (ACE) admiten un régimen de consultas, el estudio de caso por una instancia administrativa y, en caso de persistir la diferencia, la convocatoria de una instancia arbitral. El régimen TLCAN incluye la instancia arbitral.

Los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) tienen una definición de inversión muy amplia, suponen la igualdad de condiciones entre empresas nacionales y extranjeras, excluyen requisitos de desempeño, establecen libertad a la transferencia de fondos al exterior y, en caso de controversias, permiten a las empresas recurrir a tribunales internacionales, como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial.

En un tema extremadamente delicado como es el de las RNA es frecuente que se establezca que las mismas no están permitidas y que deben ser eliminadas en un plazo determinado. La eliminación se admite con gradualidad. Es común, así mismo, que se estipule que las partes admiten el *statu quo* y se comprometen a no introducir nuevas RNA conforme a la OMC.

En cuanto a defensa comercial, se suelen prever las medidas antidumping y los derechos compensatorios, con base en las previsiones de la OMC y algunos admiten la aplicación de mecanismos de consulta conforma a la legislación interna de cada país. Con respecto a salvaguardias, están en vigencia diversos modelos: los acuerdos que no las admiten; la salvaguardia prevista en la resolución 70 de la ALADI a la cual remiten algunos acuerdos; y los acuerdos que incluyen un régimen propio de salvaguardias.

En el MERCOSUR la única norma común aprobada es sobre salvaguardias[49]. En este marco, tampoco han prosperado los intentos por aumentar progresivamente las exigencias para imponer derechos antidumping y compensatorios en el comercio intrarregional.

---

[48] Se hace referencia a los estudios de la ALADI SEC/dt/453, dt/467 y SEC/186.

La valoración aduanera se remite a las normas de la OMC.

Los regímenes especiales de importación, como la admisión temporaria y el *drawback*, están contemplados en algunos acuerdos, que los admiten por periodos acotados. La mayoría de los acuerdos no los contemplan. No obstante, cuando están permitidos, las autorizaciones suelen renovarse con regularidad, lo que sugiere que son permisos transitorios que cobran permanencia. Las zonas francas, previstas para exportar extrazona, quedan excluidas de los programas de liberalización, pero han generado problemas de cierta relevancia en algunos casos. Esto ha hecho que las reglas y disciplinas se fueran haciendo crecientemente dispares.

Como dice uno de los trabajos de la ALADI "el dato más relevante que emerge (del estudio) es la escasez de normas y reglas que caracteriza la dimensión regional (normativas ALADI) y la heterogeneidad – de cobertura y contenido de las normas – que se observa entre los acuerdos subregionales bilaterales". La región no ha ido simplificando sus normas sino que, por el contrario, ha ido segmentando las reglas y disciplinas, lo cual ha propiciado un alejamiento del proyecto común.

Ahora bien ¿Es posible abordar un programa común, entre los países de América del Sur o la mayoría de ellos, para aproximar las reglas y disciplinas?

Tentativamente pueden sugerirse las siguientes políticas:

i. Sería de significación simplificar los regímenes de origen y, en cuanto al trámite, admitir en un porcentaje amplio y creciente de items arancelarios la certificación por el propio exportador, quien debería quedar sometido a inspecciones al azar y, en caso de falsedad, sujetos a retaliaciones comerciales severas.

ii. Resultaría sumamente relevante que, en solución de controversias, la ALADI contara con una norma regional, inspirada en parte en los ACE entre países de la región, que admiten un régimen de consultas, el estudio de caso por una instancia administrativa y, en caso de persistir la diferencia, la convocatoria a instancia arbitral. La solución de controversias debe encaminarse hacia el trámite arbitral en el ámbito regional, con tres etapas: el diálogo entre las partes; el análisis y sugerencias a partir de una oficina administrativa (ALADI); y si persiste el conflicto, la convocatoria de árbitros.

iii. El régimen de zonas francas debería abordarse no solamente para buscar que las mismas sean admitidas para exportar exclusivamente hacia fuera de la zona, sino para tomar también en consideración su evolución en los últimos años relacionada con la promoción del desarrollo industrial y la formación de encadenamientos productivos entre los operadores de la zona franca y el sistema productivo nacional.

4. El cumplimiento de las normas

Pero la historia del comercio intrarregional no se reduce a la escasez de normas y reglas que caracteriza la dimensión regional y la heterogeneidad que se observa entre los acuerdos subregionales bilaterales.

Puede sostenerse, entonces, que resultaría un paso adelante avanzar en la armonización de reglas y disciplinas, pero es de primera importancia que se cumplan los compromisos que se han asumido por las partes, en acuerdos regionales, subregionales o bilaterales.

5. Conclusiones

Del análisis anterior se derivan las siguientes conclusiones:

- En las últimas seis décadas América del Sur ha tenido un pobre desempeño en las exportaciones mundiales de bienes;
- el indicador de beneficios del comercio recíproco muestra una concentración de los mismos en Brasil y Argentina;
- el aprovechamiento de las preferencias arancelarias otorgadas entre países de América del Sur ha estado concentrado en los países con mayor oferta exportable como Brasil y Argentina y, en menor medida, en Colombia, Chile y Perú; los demás, han aprovechado menos del 6% de las preferencias que les fueron otorgadas;
- en materia de reglas y disciplinas la región requiere la armonización y simplificación de sus normas y los procedimientos relacionados con el cumplimiento de las mismas, especialmente en las casos de las normas y reglamentos sanitarios y técnicos;
- el mercado regional tiene valor estratégico para la internacionalización de sus países y la profundización del comercio mutuo, además que es área de aprendizaje de los negocios internacionales, especialmente para las PYMES. Al efecto, cabe resolver mediante mecanismos efectivos las trabas a la libre circulación de bienes, resolver los "cuellos de botella" que afectan las condiciones de la competitividad, como la infraestructura física y la facilitación del comercio, amén de la integración productiva, a fin de producir con valor agregado y lograr la distribución equitativa de los beneficios del comercio;
- en otras palabras, las negociaciones para la apertura arancelaria ya cumplieron su propósito, por lo que corresponde ahora abordar actividades de promoción del comercio y las inversiones, de integración productiva y de modernización y simplificación normativa e institucional, como ejes del impulso y profundización de la integración suramericana.

V. EL COMERCIO DE SERVICIOS EN AMÉRICA DEL SUR

1. Principales tendencias en la exportación de servicios

a) Participación en el comercio mundial de servicios

En la primera década del milenio, según información de la UNCTAD, las exportaciones de servicios de los países latinoamericanos y caribeños, medidas en valor, crecieron a una tasa anual de 7,3% al tiempo que las exportaciones mundiales lo hacían a un ritmo de 9,3% al año. Obviamente, la brecha en lugar de disminuir ha continuado ampliándose, especialmente por la dinámica de las exportaciones asiáticas. Estas tasas coinciden con las aportadas por la CEPAL[50] para el periodo 2000-2005, que indican que las exportaciones de la región crecieron a una tasa del 6,9% anual, mientras las mundiales lo hicieron en un 9,7%.

Por su parte, América del Sur tiene muy poca gravitación en el comercio mundial de servicios. Los diez países agregados significaban, en 2010, menos del 2% del comercio mundial, un porcentaje inferior al que registraban en 1980-1982. Como se puede observar en el Cuadro V.1, ha visto caer su participación en las exportaciones mundiales de servicios, de 2,2% en 1980 á 1,8% en 2008-2010, no obstante la importante dinámica

[50] CEPAL (2009): A López I Torre D Ramos "Las exportaciones de servicios de América Latina y su integración en las cadenas globales de valor", Santiago de Chile.

experimentada por Brasil durante este tiempo. Este país duplicó su participación dentro de las exportaciones de la región desde un 22% en 1980/82 hasta un 44% en 2008/2010.

CUADRO V.1
América del Sur: Exportaciones de servicios en %

	1980/82	1988/90	1998/00	2008/10
Mundo	100	100	100	100
América del Sur	2.2	1.6	1.7	1.8
América del Sur	100	100	100	100
Argentina	18.9	19.1	19.2	17.7
Bolivia				0.7
Brasil	21.8	26.4	32.4	44.0
Chile	12.4	12.5	15.9	14.7
Colombia	14.4	13.3	7.9	6.2
Ecuador		4.3	3.0	1.9
Paraguay		3.2	2.4	1.9
Perú	8.6	7.1	6.6	5.5
Uruguay	4.5	3.7	5.1	3.4
Venezuela	9.2	8.3	5.3	2.8

Fuente: Elaborado con datos de la UNCTAD.

Mirado en conjunto, el relativo rezago de la región en la producción y exportación de servicios afecta directa e indirectamente su desempeño exportador de bienes y, más generalmente, su competitividad internacional. Esto ocurre debido a que los servicios de apoyo a la producción, como los financieros, de telecomunicaciones, profesionales y otros constituyen insumos clave para el proceso industrial y representan una parte importante del precio final de los productos manufacturados terminados[51].

b) La participación de los servicios en las exportaciones totales de bienes y servicios

En el periodo comprendido entre 1980 y 2010, es decir en los últimos treinta años, la participación de las exportaciones mundiales de servicios en las totales de bienes y servicios se elevó de 16,1% en 1980 a 19,9% en 2010. El periodo de mayor crecimiento en la participación de los servicios se ubica entre 1980 y 1990 (cuando alcanzó 19,2) y en las dos décadas sucesivas creció levemente.[52]

No obstante, cuando la información se desagrega distinguiendo entre los países en desarrollo y los desarrollados, aparecen diferencias de consideración. El crecimiento en la participación de las exportaciones de servicios, en las exportaciones totales de bienes y servicios, crece, en el caso de los países en desarrollo, desde 11.0% en 1980 hasta 15.0% en 2010. Pero los países desarrollados muestran un ascenso constante en la participación de las exportaciones de servicios en las totales, que se elevan de 18.8% en 1980, a 21.0% en 1990 a 21.3% en 2000 y a 23.6% en 2010. Esto se explica, en parte, por la dinámica de los servicios y, en parte, por la perdida de dinamismo de las manufacturas en las exportaciones de los desarrollados.

[51] CEPAL (2012): Panorama de la inserción de ALC…, Santiago.

[52]" No hay dudas respecto de que el comercio de servicios ha venido creciendo a tasas rápidas en los últimos años, aunque hay datos que sugieren que ese crecimiento ha estado en línea con el aumento en el comercio de bienes, por lo que la importancia relativa de los servicios en los flujos globales de comercio no habría cambiado demasiado en las últimas décadas, ubicándose al presente en torno al 25%" Por lo demás, se sabe que hay problemas serios para medir de una manera confiable el comercio de servicios, y todo apunta a que las estimaciones disponibles subvalúan el verdadero valor de dicho comercio. Si bien se podría argumentar que esos problemas ya existían anteriormente, también podría sugerirse que la aparición de nuevas áreas en el comercio de servicios -que no necesariamente son bien captadas en las estadísticas disponibles- podría haber agrandado la brecha entre los datos y la realidad, según la CEPAL.

CUADRO V.2
Participación de los servicios en las exportaciones totales de bienes y servicios, en %

	1980	1990	2000	2010
Mundo				
Bienes	83.9	80.8	80.8	80.1
Servicios	16.1	19.2	19.2	19.9
Desarrollados				
Bienes	81.2	79.0	78.7	76.3
Servicios	18.8	21.0	21.3	23.6
En Desarrollo				
Bienes	89.0	84.9	85.4	84.9
Servicios	11.0	15.1	14.5	15.0
Suramérica				
Bienes	87.9	86.9	86.1	87.7
Servicios	12.1	13.1	13.9	12.3

Fuente: Elaborado con información de la UNCTAD

Los diez países de América del Sur muestran, en las últimas tres décadas, una participación de las exportaciones de servicios creciente entre 1980 (12,1%), 1990 (13,1%) y 2000 (13,9%). No obstante, en la primera década del milenio, con la recuperación de la demanda y de los precios de los alimentos, el petróleo y los minerales, dicha participación bajó a 12,3%.

c) Participación de los países

Una observación detenida de la evolución en los últimos treinta años de los países suramericanos permite ordenarlos en tres grupos: los que toman participación en las exportaciones regionales de servicios, los que mantienen una participación relativamente estable y los que descienden.

El primer grupo tiene realmente un solo integrante: Brasil, que en 1980-1982 significaba 21,8% de la exportación de servicios de Suramérica, pero que en 2008-2010 había saltado al 44%. Dicho lo cual, hay que tener en cuenta que, considerado aisladamente, Brasil significaba apenas, en 2010, 0,73% de la exportación mundial, un porcentaje extremadamente exiguo para aspirar a cierta gravitación a nivel global[53].

El segundo grupo está integrado por aquellos países que mantienen, en los treinta años, una participación relativamente estable: tal es el caso de Argentina y Chile. En este último caso se puede incluso apuntar un incremento hasta el 2000, con tenue desaceleración posterior.

El tercer grupo está conformado por los que pierden participación en las exportaciones de servicios y lo integran Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Algunas caídas son muy marcadas, como las de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, cuatro países andinos que han perdido relevancia en la exportación global de servicios.

[53] En el mismo año, China continental (más Hong Kong y Macao), que en el comienzo de los años 80 no tenía significación alguna en la exportación de servicios, llegaba al 8,2% y la India a 3,3% de las exportaciones mundiales.

d) Cambios en los servicios exportados

En términos generales, puede decirse que a comienzos de los años 80 el grueso de los servicios exportados por la región consistía en Transporte y Viajes. Pero en los años noventa, siguiendo una tendencia ya instalada en los países desarrollados, los "demás servicios" protagonizaron un vertiginoso crecimiento. Entre los "demás servicios" cabe incluir a actividades con uso intensivo de tecnología y conocimiento (servicios de ingeniería, arquitectura, diseño, informática, financieros y de seguros, legales y contables, entre otros).

Brasil y hasta cierto punto Argentina han seguido la tendencia global del desarrollo de la exportación de los "demás servicios". Por su parte, Chile parece haber seguido un camino distinto, con crecimiento importante de las exportaciones de transportes (aéreos y marítimos) y Colombia, Perú y Uruguay más bien se han orientado hacia la exportación del rubro turismo.

Dentro de los "demás servicios" - es decir, los rubros "no tradicionales" - se registran algunas diferencias muy interesantes. Tanto Brasil como Argentina enfatizan el rubro servicios a las empresas[54]. Además, Brasil muestra presencia exportadora en servicios financieros y seguros en tanto Argentina – débil en estos dos rubros – tiene una presencia importante en la exportación de computación. Chile y Perú tienen presencia en la exportación de seguros y Uruguay en servicios financieros y en computación siguiendo de cerca, en este rubro, en términos porcentuales, a la Argentina[55].

CUADRO V.3
América del Sur: Exportación según tipo de servicios
2010 en %

País	Total exportado	Trans-porte	Viajes	Demás servicios	Compu-tación	Finan cieros	Seguros	Otros servicios empresa	Otros
Argentina	100	15.3	37.4	47.3	9.4	0.05	0.07	29.6	8.2
Bolivia	100	12.0	56.4	31.6	--	1.8	10.4	--	--
Brasil	100	14.6	19.1	66.3	0.7	7.5	1.5	56.9	0
Chile	100	59.9	15.2	24.9	0.8	0.4	2.6	17.3	3.8
Colombia	100	27.1	46.8	26.0	1.0	1.0	0	13.8	10.2
Ecuador	100	26.3	57.2	16.5	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Paraguay	100	15.3	14.4	70.3	--	--	1.6	36.1	32.6(·)
Perú	100	21.6	57.5	20.9	0.5	1.5	4.2	8.4	6.3
Uruguay	100	17.9	60.0	22.1	7.2	4.9	0.3	7.2	2.2
Venezuela	100	32.4	35.8	31.7	0.5	0	0.1	9.0	22.1(··)

(·) Incluye royalties por 204%
(··) Incluye servicios gubernamentales que representan 13,4%
Fuente: Elaborado con información de la UNCTAD

[54] Según un informe de la UE "los servicios empresariales consisten en muchas actividades diferentes. Entre ellas se incluyen servicios de asesoría muy avanzados como la asesoría de gestión, los servicios informáticos, servicios profesionales como la ingeniería y la asesoría jurídica, servicios comerciales como la publicidad o ferias y exposiciones, otros que necesitan una gran cantidad de mano de obra como los relacionados con el personal y servicios operativos como la limpieza y la seguridad" Según el informe los servicios empresariales generaban, a mediados de la década de los noventa, más valor añadido (15,3%) que los servicios de banca, seguros, transporte y comunicaciones todos juntos (12,1%) El valor añadido a la economía que aportan dichos servicios es aproximadamente el 72 % del de la industria manufacturera y seis veces el de la agricultura. CCE (1998): "Contribución de los servicios empresariales a la competitividad de las empresas industriales", Bruselas, noviembre.

[55] Un rubro en franca expansión es la publicidad, donde los flujos transfronterizos son significativos y algunos países han logrado alta competitividad en filmaciones, grabaciones, diseños publicitarios, etc. A nivel global, las inversiones en publicidad se estima que crecerán 5% en 2012 respecto del año anterior hasta alcanzar los 449 mil millones de dólares. Pero ese crecimiento está claramente liderado por economías llamadas emergentes. En Argentina se espera que crezca 26%, en Ucrania 21%, en Indonesia 16%, en China 16% y en Brasil 12%. Estimaciones de Consultora Magna Global, El Empresario Nº 344, El País, 24/2/12.

Nota la cuenta "Servicios" se desglosa en los siguientes componentes:

- Transporte: cubre todos los servicios de transporte que son realizados por residentes de una economía para residentes de otra economía y que involucran el movimiento de carga, el transporte de pasajeros, los alquileres de vehículos con su tripulación y los servicios auxiliares correspondientes.
- Viajes: cubre los bienes y servicios adquiridos en una economía por viajeros durante visitas de menos de un año a dicha economía.
- Servicios de Comunicación: cubre los servicios postales, de mensajería y telecomunicación.
- Servicios de Construcción: cubre el trabajo llevado a cabo en proyectos de construcción e instalación por empleados de una empresa en lugares ubicados fuera del territorio del cual es originaria la empresa.
- Servicios de Seguro: cubre la provisión de varios tipos de seguros a no residentes por parte de empresas residentes y viceversa. Estos servicios no incluyen el valor de las primas de seguro.
- Servicios Financieros: cubre los servicios de intermediación financiera y servicios auxiliares a los mismos.
- Servicios de Computación e Información: cubre los servicios relacionados con software, procesamiento de datos, agencias de noticias y similares.
- Regalías y licencias: cubre el pago de franquicias, royalties, licencias y otros derechos de propiedad.
- Otros Servicios Empresariales: cubre la provisión de servicios empresariales no incluidos en otras cuentas, como por ejemplo servicios jurídicos, contables, publicitarios de arquitectura, ingeniería, investigación y desarrollo, agricultura y servicios relacionados con alquileres y comercialización.
- Servicios Personales, Culturales y Recreativos: cubre servicios audiovisuales, deportivos, educativos y de salud.
- Servicios de Gobierno no incluidos en otras partidas: es una categoría residual que cubre servicios gubernamentales no incluidos en otras partidas como, por ejemplo, transacciones realizadas por embajadas, consulados, agencias y unidades militares.

Fuente de la Nota: Fondo Monetario Internacional (FMI)

Un caso destacable es Paraguay, un país relativamente pequeño y de menor desarrollo relativo en la categorización de la ALADI, cuyas exportaciones de servicios mostraban, en 2010, un avance importante en los "Demás servicios" al punto que significaban 70,3% de las exportaciones totales. Es de señalar, también, que los dos principales rubros dentro de "Demás servicios" eran servicios empresariales (36% del total) y royalties y licencias (20,4% del total).

En términos generales, puede decirse que, en materia de exportación de servicios, hay tendencias diversas en la región. La de Brasil, altamente concentrada en la venta de servicios empresariales[56]; la de Argentina que exporta servicios empresariales y computación; la de Chile orientada a transporte, servicios a empresas y a seguros; la de Colombia y Perú a viajes, seguros (Perú) y servicios a empresas; y la de Uruguay dirigida a viajes, computación y servicios financieros (aunque en este último rubro ha tenido dificultades desde la crisis de 2002)

2. Los casos de informática y construcción

a) El caso del software y la informática

Varios países de la región han logrado cierto desarrollo en los servicios de software e informática. Esto ocurre tanto en países grandes, medianos y pequeños y en el desarrollo de servicios más que en productos. La información elaborada con datos de 2006 por la CEPAL[57] sugiere, no obstante, que la región está lejos de exportar por montos similares a los de Irlanda (28 mil millones de dólares) o India (17.700 millones de dólares) pues el primer exportador regional, Brasil, vendió software e informática en el extranjero por 308 millones de dólares.

[56] El BNDS ha mantenido líneas de crédito especiales, de fomento, para la exportación de servicios de infraestructura, ingeniería y construcción.
[57] CEPAL (2009): "Las exportaciones de servicios…" op.cit.

No obstante Brasil, México, Argentina y Chile han desarrollado servicios de software e informática que permitieron, en 2006, ventas anuales de 9.900 millones de dólares en Brasil, 2.870 millones de México, 1.550 millones en Argentina, hasta 1.350 en Chile. Se trata de empresas que atienden a los respectivos mercados internos y las cifras de exportación resultan todavía moderadas. Por otra parte, países pequeños, como Uruguay y Costa Rica, con exportaciones de 104 y 80 millones de dólares respectivamente, vuelcan la mayoría de esos servicios al mercado externo.

Cifras más actualizadas muestran que las exportaciones han seguido creciendo. En 2010, la India ocupa el primer lugar en ventas con 50 mil millones de dólares (más del doble que en 2006) y en América Latina los servicios de software e informática de Brasil alcanzaron los 10.100 millones, los de México 4.200 y los de Argentina 3.100 millones. Ese año las exportaciones argentinas de estos servicios superaron 660 millones de dólares, más del doble de los 300 millones registrados en 2006.

Algunas características que son importantes para imponer los productos informáticos son el nivel de los profesionales y el buen manejo del inglés de los técnicos. Según los especialistas como Fernando Racca, presidente de la Cámara de Empresas de Software y de Informática, y Fernanda Santero, directora de Microsoft para Argentina y Uruguay, la ventaja de la mano de obra barata que jugó su papel en el pasado "ya se esfumó, por lo que el nivel actual de las exportaciones locales no pueden atribuirse a esa variante, sino que encuentran explicación en el valor agregado que la industria local garantiza en sus productos y servicios. Si fuera por los salarios, hoy perderíamos con Perú o Colombia; porque mientras nuestra hora/hombre cuesta US$ 35, la de ellos está en US$ 12"[58].

La región tiene buena perspectivas de producción y exportación en este rubro y es de notar que abastece parte importante del software que demanda su mercado.

b) Ingeniería y construcción

En servicios de construcción, hasta hace pocos años dominados por países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), la emergencia de China ha sido muy marcada. En 2011, según el ordenamiento por ventas realizado por Engineering News- Records en "The Tops 225 International Contractors", los primeros lugares estaban ocupados por EE.UU., Francia y Alemania al tiempo que China se ubicaba en el cuarto lugar, en una tendencia claramente ascendente vistos sus lugares en años previos.

En las ventas internacionales de las principales cincuenta empresas de construcción el predominio europeo es marcado, en buena medida porque las ventas intra europeas se contabilizan como internacionales, lo que no ocurre en las ventas dentro de EE.UU. y China. Las empresas de siete países europeos significaban 59,8% de las ventas de las cincuenta más grandes y las de los cuatro países de más significación (Francia, Alemania, España e Italia) el 48%.

[58] Ciencia y Educación: "Argentina tercer exportador de software", 27/9/2011, Argentina. ar.

CUADRO V.4
Ventas de las 50 principales empresas internacionales de construcción en 2011
(US$ 1.000 MM y %)

País	Monto	%	País	Monto	%
USA(7)	39.6	15.0	R Unido (2)	9.5	3.6
Francia (4)	39.4	14.9	Australia(2)	9.2	3.5
Alemania (2)	33.7	12.8	Japón (3)	7.0	2.6
China(8)	33.0	12.5	Brasil (1)	5.8	2.2
España(8)	32.0	12.1	Holanda (1)	5.5	2.1
Italia(5)	21.7	8.2	Grecia (1)	5.2	2.0
Corea(4)	11.6	4.4			
Austria(1)	10.9	4.1	Total (50)	264.1	100.0

Fuente. Elaborado con información de ENR The Top 225 international contractors

La presencia de América del Sur era débil entre los primeros. Sólo una empresa de Brasil (Odebrecht, en el lugar 15) aparecía en la lista de las cincuenta primeras. Las empresas locales -sobre todo de países en desarrollo- han tropezado con dificultades para vender sus servicios de construcción en un mercado altamente competitivo y con barreras a la entrada en mercados locales de fuerte demanda.

Como señala la CEPAL, el financiamiento es crucial en el caso de la exportación de servicios de construcción, pero su relevancia es menor en el caso de servicios de ingeniería, ya que estos últimos son solamente una fracción de los costos totales de un proyecto de construcción.

Las empresas brasileñas han orientado sus exportaciones hacia países de igual o menor desarrollo relativo donde la desventaja de "marca" no es tan fuerte. De hecho, diez años atrás, en un trabajo de 2002, Motta Veiga (citado por CEPAL) señalaba con base en una encuesta realizada a treinta empresas del sector, que América Latina representaba un mercado importante para el 51% de las firmas encuestadas, mientras que Norteamérica y la Unión Europea solamente significaban el 15% y el 10% de las respuestas, respectivamente.

Algunas constructoras brasileñas - con *expertise* en determinados segmentos como construcción de plantas hidroeléctricas, de plantas petroleras *offshore* y de rutas y caminos, fundamentalmente - también tienen cierta presencia en países de África y del Medio Oriente. Parte de las actividades de exportación de servicios de empresas brasileñas se realizan a través de acuerdos con empresas transnacionales importantes en el sector.

3. La importación de servicios

Es preciso, además, detenerse en las importaciones de servicios que realiza la región. El Cuadro V.5 muestra la participación porcentual de Transporte, Viajes y Demás Servicios. Puesto que este último rubro es de crecimiento muy acelerado en el comercio mundial, y varios de sus componentes contribuyen a la productividad general de la economía, el Cuadro muestra información desagregada de los "Demás servicios" e incluye computación, servicios financieros, seguros, servicios empresariales y *royalties.*

CUADRO V.5
América del Sur: Importación según tipo de servicios
2010 en %

	Total importado	Trans-porte	Viajes	Demás servicios	Compu-tación	Finan-cieros	Seguros	Servicios empresas	Royal
Argentina	100	26.3	34.7	39.0	3.3	0.7	3.8	12.4	10.9
Brasil	100	18.1	26.2	55.6	5.6	2.7	2.4	33.3	4.6
Bolivia	100	40.4	27.2	32.5	1.7	0.2	12.7	9.2	1.7
Chile	100	56.4	16.2	27.4	0.6	3.9	4.3	10.4	4.2
Colombia	100	35.3	22.9	41.8	1.9	1.6	7.2	21.4	4.5
Ecuador	100	57.8	19.2	23.0	--	0.1	6.0	10.5	1.8
Paraguay	100	62.9	21.4	15.7	0.3	1.3	6.6	1.3	0.4
Perú	100	40.9	21.3	37.8	3.4	0.6	8.2	15.5	3.3
Uruguay	100	43.2	29.4	27.3	0.4	0.8	3.4	14.4	1.2
Venezuela	100	38.1	14.9	47.0	0.7	0.7	4.5	19.4	3.2

Fuente: Elaborado con información de la UNCTAD

Como puede verse los "Demás servicios" llevan el porcentaje mayoritario de importaciones en Brasil, Argentina, Colombia y Venezuela. Por su parte, el porcentaje mayoritario se encuentra en Transportes en Chile, Perú y Uruguay, al tiempo que Paraguay y Ecuador registran los porcentajes menores.

La desagregación de los "Demás servicios" pone en evidencia que la importación de servicios empresariales es el más relevante en ocho de los diez países contemplados (las excepciones son Bolivia y Paraguay), seguidos de la importación de seguros (muy elevada en Bolivia) y el pago de royalties (donde destaca Argentina). Pero también es de notar que Brasil, Perú y Argentina son importadores de cierta relevancia de servicios de computación.

No se dispone de información desagregada acerca del origen de las importaciones de servicios de cada país de la región. Pero en materia de servicios empresariales hay evidencias de que Brasil y Argentina exportan hacia la región; que en cuanto a seguros Perú y Chile también lo hacen hacia la región; y que en royalties, en tanto las inversiones de origen regional han ido avanzado en Suramérica, también han aumentado los pagos intrarregionales.

No obstante, puede sostenerse que la mayoría de las importaciones de servicios de la región proviene directa o indirectamente de los países desarrollados (un 60%) y el resto de la propia región (un 40%)[59].

4. La balanza de servicios

América del Sur tiene una balanza deficitaria en servicios. En 2010 el déficit fue equivalente al 69,2% de las exportaciones y al 40,9% de las importaciones. La situación contrasta con la balanza de bienes. En los primeros nueve meses de 2011, según cifras de la ALADI, el superávit en bienes representó 4% de las exportaciones y 4,2% de las importaciones.

[59] SELA. Informe sobre el proceso de Integración Regional 2008 – 2009. Documento SP/CL/XXXV.O/Di No. 18-09

CUADRO V.6
América del Sur: Balanza de servicios según países en 2010
(US$ MM)

Países	Exportaciones	Importaciones	Balanza	
Total	70.521	119.324	(48.803)	100 %
Brasil	31.821	62.628	(30.807)	63.1%
Venezuela	1.721	10.581	(8.860)	18.1%
Colombia	4.202	7.986	(3.784)	7.7%
Perú	3.956	5.993	(2.037)	4.2%
Ecuador	1.367	2.960	(1.593)	3.2%
Chile	10.797	11.816	(1.019)	2.1%
Argentina	13.214	14.066	(852)	1.7%
Otros	3.443	3.564		121

Fuente: Elaborado con información de la UNCTAD

Es de notar que en 2010 el 63,1% del déficit en servicios correspondió a Brasil y el 18,1% a Venezuela. Es decir, que el 81,2% estaba concentrado en dos países. Simultáneamente, Uruguay tenía una situación prácticamente equilibrada en la balanza de servicios y Paraguay arrojaba superávit. El caso de Paraguay es interesante, cuyo resultado favorable se explica por sus exportaciones de servicios a las empresas y royalties y licencias.

Ahora bien, cuando se desagrega el déficit según el tipo de servicios emerge con claridad que el transporte tiene fuerte gravitación – lo que pone en evidencia la debilidad relativa de las empresas regionales de transporte marítimo y aéreo, así como el traslado de pasajeros y de cargas desde y hacia la subregión en empresas extrazona – y que los "Demás servicios" aportan casi el 45% del déficit total.

CUADRO V.7
América del Sur: Balanza de servicios por sectores en 2010
(US$ MM corrientes)

Servicios	Exportación	Importación		Resultado
Total	70.521	11.9324	(48.803)	100.0%
Transporte	16.230	31.884	(15.654)	32.1%
Viajes	18.348	28.316	(9.968)	20.4%
Otros	32.803	54.556	(21.753)	44.5%
Computación	1.718	4.323	(2.605)	5.3%
Financieros	2.664	2.368	296	(0.6%)
Seguros	1.022	4.065	(3.043)	6.2%
Servicios a empresas	25.050	27.870	(2.820)	5.8%
Royalties	632	5.575	(4.943)	10.1%

Fuente: Elaborado con información de la UNCTAD

Esto quiere decir que el rubro más dinámico de los servicios y el que resulta de especial relevancia para la productividad del conjunto de la economía, es también el que realiza el mayor aporte al déficit en el balance de servicios. Expuestos en orden descendente, el mayor aporte al déficit – dentro de los "demás servicios" - corresponde a royalties (10,1% del déficit total), seguido de seguros (6,2%), de servicios empresariales (5,8%) y de computación (5,3%).

En el caso de los seguros, donde hay empresas suramericanas participando en el comercio intrarregional, un rubro de consideración lo constituyen los "reaseguros" de las compañías locales, operación que generalmente se realiza con operadores de Londres o Nueva York. En servicios empresariales, que en números absolutos fue el principal rubro de exportación en 2010 y el tercero de importación, los resultados pueden atribuirse en buena medida a Brasil, fuerte exportador e importador de los servicios a las empresas.

5. La relevancia de los servicios empresariales para la competitividad

La información anterior pone de manifiesto la relevancia de los servicios de las empresas en la balanza sudamericana. Hay varios efectos positivos que se derivan de los servicios de apoyo a la empresa. Entre esos efectos, tal como se menciona en un trabajo de la UE[60] cabe mencionar: los precios inferiores, la mayor calidad y la mayor internacionalización.

a) Precios inferiores:

Se considera que la existencia de mercados de servicios empresariales bien desarrollados reducen las presiones sobre los costos de las empresas, gracias a la mejora de la productividad, la conversión de los costos fijos en variables y la creación de demanda de servicios que dan lugar a una mayor competencia y precios inferiores.

b) Mayor calidad:

La contribución de los servicios empresariales a la calidad industrial no está relacionada únicamente con la especialización, sino también con el hecho de que algunos servicios permiten que las empresas mejoren sus propias normas de calidad en procedimientos y productos. Algunos servicios empresariales como, por ejemplo, el control de calidad, la certificación, o los servicios de diseño e ingeniería contribuyen a obtener mejores resultados en calidad y a diferenciar los productos. Otros como, por ejemplo, la publicidad, la investigación de mercados o las ferias y exposiciones permiten obtener información fundamental sobre los clientes y competidores, la cual sirve para mejorar los puntos débiles del producto, elevar la calidad, aumentar la diferenciación y decidir estrategias empresariales con el fin de satisfacer las necesidades del mercado.

c) Mayor Internacionalización:

Se estima que los servicios empresariales de buena calidad contribuyen a facilitar el acceso de las empresas receptoras de esos servicios a los mercados extranjeros. Entre esos factores cabe mencionar:

i. Los servicios empresariales aumentan la competitividad de las empresas y las preparan para un mejor desempeño en el extranjero. Además, algunos servicios específicos son necesarios para definir, planificar y desarrollar una estrategia internacional (consultoría de gestión, ferias y exposiciones, investigación de mercados y publicidad, entre otros). Ese tipo de ayuda puede ser especialmente relevante para las empresas pequeñas o medianas que se lanzan hacia mercados nuevos.

ii. Los servicios empresariales hacen más fácil superar ciertas barreras al comercio. Muchos servicios a las empresas ayudan a superar las barreras jurídicas, económicas y culturales tanto dentro como fuera del mercado interior. Las barreras legales y reglamentarias que se levantan en el extranjero sólo pueden superarse con la ayuda de servicios como los de asesoría de gestión, especialistas en tecnologías de la información (TI), abogados, traducción e interpretación, etc.

[60]CCE (1998): "Contribución de los servicios empresariales a la competitividad de las empresas industriales", Bruselas, noviembre.

Debe agregarse, además, que los servicios son parte esencial de las cadenas de valor. Si bien el análisis de las cadenas está relacionado e inspirado en el sector manufacturero, dos comprobaciones son necesarias: por una parte, una cadena de valor manufacturera resultaría inviable sin componentes de servicios; por la otra, hay cadenas de valor en el sector servicios que deben se analizadas con sus particularidades[61] Tal es el caso, por ejemplo, de las cadenas logísticas de alcance global, impulsadas por la reducción de los costos de transporte y los costos de comunicación.

6. Las negociaciones sobre servicios

a) Las negociaciones globales

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC permite que cada miembro escoja el alcance y el ritmo de su compromiso en cuanto a la liberalización del comercio de servicios. También contiene algunas salvaguardias y cláusulas sobre el trato especial y diferenciado. Por lo tanto, hasta cierto punto, un país en desarrollo conserva la posibilidad de experimentar con la liberalización de los servicios y revisar su decisión si no obtiene resultados beneficiosos. Las negociaciones de la Ronda de Doha no concluyeron en 2011, como se esperaba que ocurriera.

b) Las negociaciones regionales

Las negociaciones sobre liberalización de servicios se han desarrollado en la región con más lentitud que las de liberalización de bienes. Varios factores explican este rezago: desde la antigua percepción de que los servicios son menos dinámicos que los bienes, desde hace décadas claramente superada; la complejidad de los servicios que abarcan muchos subsectores sumamente heterogéneos; hasta el rezago en la elaboración de estadísticas que hace difícil el análisis de los intercambios.

i. Negociaciones en el MERCOSUR[62]

En diciembre de 2005, entró en vigor el Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del MERCOSUR, en el cual se estableció un plazo de diez años para la liberalización del intercambio entre los socios. Desde antes de que ese Protocolo estuviera en vigor se habían realizado rondas de negociaciones. Las siete rondas de negociación realizadas hasta esa fecha habían permitido el progresivo aumento del nivel de compromisos específicos asumidos por los Estados Partes en sus respectivas listas. Pero en el primer lustro de vigencia del Protocolo, y a pesar de las sucesivas rondas, los compromisos de liberalización asumidos han sido escasos.

Los principales problemas que se han relevado son las distintas normativas que rigen en cada parte, las cuales deberían ser armonizadas; la dispersión de regímenes regulatorios y la ausencia de los mismos en algunos países; las dificultades para consolidar el *statu quo* regulatorio, de forma de disponer de una base sólida de negociación, lo cual ocasionaría que las futuras reglamentaciones que se aprueben en un país y que impliquen restricciones al comercio de servicios, excluyan a los Estados partes de las mismas; la lentitud para incorporar a las legislaciones nacionales las normas MERCOSUR

[61] Como señala CEPAL (2009): "Las exportaciones de servicios…" op cit. "Hay casos de CGV que podemos considerar como puramente de servicios (es el caso de los servicios de ingeniería o salud, por ejemplo), mientras que en otros son parte de cadenas más amplias de la industria manufacturera (por ejemplo, ensayos clínicos). Sin embargo, aun en estos últimos casos se puede hablar de CGV de servicios, ya que existe una secuencia de actividades que pueden desarrollarse en distintas localizaciones geográficas – por ejemplo, la investigación acerca de la viabilidad biomédica y comercial de un medicamento, como se verá más adelante en este trabajo, requiere de la realización de ensayos clínicos, el procesamiento de sus resultados y el análisis de los mismos, que pueden o no ser realizados por la firma que desarrolló la droga en estudio. Si bien no existen, al presente (hasta donde hemos podido conocer), estudios que hayan caracterizado a las CGV en servicios, consideramos que su análisis no debería diferir en forma sustantiva del aplicado a las CGV en bienes".

[62] Esta parte se nutre de Quijano. J.M. (2010): *El Mercosur 20 años después*, CEFIR, Montevideo.

sobre servicios aprobadas por el Consejo del Mercado Común (CMC); y la débil participación, en las negociaciones que se realizan en las rondas, de los intereses privados.

En 2010, el MERCOSUR aprobó la Decisión 54 "Profundización de la liberalización de servicios". En el artículo 5, en busca de la superación de algunos de los obstáculos, esta Decisión dispone instruir al Grupo de Servicios (del MERCOSUR) para que presente un informe sobre la situación del comercio de servicios en la región, durante la segunda Reunión Ordinaria del Grupo Mercado Común de 2012, que incluya:

- Estadísticas de comercio de servicios en el MERCOSUR;
- principales restricciones que impiden el comercio intrazona en sectores de interés exportador de los Estados Partes;
- análisis de las modalidades de negociación;
- relación entre las disciplinas de presencia comercial y otros instrumentos vinculados con la inversión;
- avances en la aplicación de acuerdos de reconocimiento mutuo para el ejercicio profesional temporal; y,
- estado de cumplimiento de los instrumentos relacionados al comercio de servicios.

ii. Negociaciones en la CAN[63]

Los países andinos han manifestado su compromiso en materia de liberalización de los servicios no sólo en el contexto de la CAN sino también en las negociaciones del AGCS y los tratados de libre comercio de Colombia y Perú con Estados Unidos, Canadá, los países europeos y varios países asiáticos. Aun cuando la profundidad de los compromisos pueda variar de un país a otro, los países miembros han ido más lejos que las negociaciones de la OMC en la negociación regional.

"Existe, sin embargo, señala la UNCTAD, cierta inconsistencia en los compromisos adquiridos por países andinos en los diferentes foros habiendo, en algunos casos, mayor compromiso en las concesiones otorgadas a terceros países que en las concesiones a los socios regionales. Esto es un reflejo de los distintos grados de compromiso político en cuanto a la liberalización de servicios y deja claro que hay más trabajo por hacer sobre los distintos ritmos de convergencia y la cooperación entre los socios."

Los países de la CAN se comprometieron a liberalizar los mercados de servicios, en todos los sectores y en los cuatro modos de suministro, en la Decisión 439[64]. La Decisión 718 sancionada en 2009, extendió el plazo hasta el 31 de diciembre de 2011 para liberalizar los sectores faltantes de negociar (financieros y televisión abierta nacional), así como para recibir las propuestas de Bolivia sobre los sectores de ese país que serían objeto de trato preferencial.

---

[63] UNCTAD (2010): "Evaluación de los servicios y el comercio de servicios en los países andinos. Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela", ONU, Nueva York.

[64] En 2006 se culminó el proceso de perfeccionamiento de la liberalización del comercio de servicios entre los países de la CAN, con la aprobación de la Decisión 659 que ratifica la vigencia de la zona de libre comercio de servicios, de acuerdo a lo previsto en la Decisión 439. La Decisión 439 había establecido un Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina. Las medidas restrictivas de cada miembro se detallaron en la Decisión 510 y las partes se comprometieron a eliminarlas al concluir 2005. El plazo fue prorrogado y a fines de 2006 (Decisión 659) se determinaron los regímenes futurosr en cada sector de servicios para la eliminación de las restricciones.

Al contrario de MERCOSUR, el proceso de la CAN fue relativamente rápido y profundo e, incluso, la Decisión 439 incluyó el otorgamiento de trato nacional a las compras estatales provenientes de la CAN en el sector de los servicios. Simultáneamente, como se anotó, en un camino similar al iniciado por Chile un poco antes, Colombia y Perú han negociado TLC que incluyen un capítulo sobre liberalización de servicios bajo la modalidad de *OMC plus.*

c) Las negociaciones bilaterales

Los TLC o los acuerdos comerciales regionales bilaterales también entrañan la liberalización de los servicios en relación con el comercio transfronterizo, así como el establecimiento de empresas extranjeras de servicios y la realización de inversiones por esas empresas.

La liberalización de los servicios tiene una incidencia muy importante en el desarrollo de los países. Como ha puntualizado la UNCTAD[65] "los subsectores de servicios tales como la banca y las finanzas, los transportes y las telecomunicaciones, y los servicios médicos, jurídicos y contables pueden desempeñar un papel estratégico en el desarrollo económico y social. El fortalecimiento de los sectores de servicios nacionales para complementar la diversificación industrial es importante para los países en desarrollo, no sólo porque puede contribuir a aumentar la productividad general mediante la especialización de las empresas, sino también porque esos sectores ofrecen considerables oportunidades de empleo por su gran intensidad de mano de obra, incluso en etapas más avanzadas de desarrollo. La participación extranjera en el sector terciario puede ser útil para complementar a los proveedores nacionales de servicios, pero la liberalización acelerada y excesiva de sectores clave, o incluso la liberalización generalizada, en virtud de las cláusulas jurídicamente vinculantes de un acuerdo de libre comercio puede perturbar o entorpecer el proceso de establecimiento de una estrategia nacional en materia de servicios".

El caso del Perú, cuyo TLC con EE.UU. está en vigencia y es más reciente que el suscrito entre Chile y EE.UU., se tomará como referencia para el análisis de las negociaciones bilaterales. En el TLC firmado entre Perú y EE.UU. se presentan algunas particularidades que conviene reseñar.

i. Mientras la OMC contempla cuatro modos de suministro de servicios, el TLC reúne en el capitulo referido a servicios sólo a tres modos y el cuarto se negocia en el capítulo de inversiones. El modo que queda excluido se refiere al suministro de un servicio en el territorio de una parte por una inversión cubierta. Al incorporarlo a inversiones "hay que tener en cuenta que el capítulo sobre inversiones, a diferencia del capítulo sobre servicios, incluye principios como el de expropiación indirecta, principio mínimo de trato, etc." Se estima que esto restringe los márgenes de maniobra del Estado en estos sectores porque, entre otras cosas, implica que cualquier diferencia quedaría solucionada por el régimen de diferencias inversionista – Estado. "Esto puede limitar el papel regulador del Estado, en algunos servicios de interés nacional"[66].

ii. Lo acordado se aplica a las medidas que adopte un país que afecten el comercio transfronterizo de servicios. Según el Tratado, el término "medida" se refiere a cualquier ley, reglamento, procedimiento, requisito o práctica. En este caso, tales medidas se refieren a aquellas aplicadas en todos los sectores de servicios, ya que se ha

[65] UNCTAD (2007): Informe sobre el comercio y el desarrollo, ONU, Ginebra.

[66] Fairlie A. Queija S y Rasmussen M. (2006): "El TLC Perú-USA: un balance critico" LATN CISEPA, Internet.

adoptado en enfoque de lista negativa. Entonces, cubre todo el proceso de suministro de un servicio: la producción, la distribución y el comercio de servicios, así como todos los modos de suministro de este comercio de servicios.

iii. En servicios financieros, los proveedores de servicios financieros de EE.UU. tendrán libertad total para establecer subsidiarias, empresa a riesgo compartido o las ramas de bancos y compañías de seguros. Los administradores podrán proporcionar servicios de gerencia a los fondos mutuos y a los fondos de jubilación en Perú, incluyendo a los fondos que manejan las cuentas privatizadas de la Seguridad Social de Perú.

iv. En telecomunicaciones, se introduce el principio de abstención según el cual, si las fuerzas del mercado funcionan bien, el regulador debiera abstenerse de intervenir en el mercado. Sin embargo, no queda claro quien define cuando el mercado funciona bien. También se establece la obligación dirigida a evitar prácticas anticompetitivas (subsidios cruzados anticompetitivos y el uso de información obtenida de los competidores) de parte del operador dominante de telefonía móvil.

7. Conclusiones

Del anterior análisis se derivan las siguientes conclusiones:

- En el periodo largo (tres décadas) las exportaciones de servicios crecen más que las de bienes;
- el crecimiento es atribuible, en primer lugar, a las exportaciones de los países desarrollados y, en segundo lugar, a las exportaciones de los países en desarrollo, pero América del Sur no tiene un papel descollante entre estos últimos;
- en 2010, las tasas de crecimiento de las exportaciones sudamericanas de servicios se encontraban 11 puntos porcentuales por debajo de las tasas de las exportaciones de los países desarrollados y casi tres puntos porcentuales por debajo de las tasas de las exportaciones de los países en desarrollo;
- en el periodo analizado de tres décadas, se registran cambios de relevancia en los servicios exportados, particularmente en servicios empresariales;
- la participación de América Latina en los mercados mundiales es todavía acotada y en sectores de baja o moderada complejidad tecnológica y/o que no resultan estratégicos;
- se percibe la falta de patrones claros de especialización aun cuando los perfiles exportadores se insinúan en varios países de la región;
- salvo excepciones, las empresas locales enfrentan muchas dificultades para su inserción internacional, al menos si se trata de ingresar a las partes de más valor agregado y mayor complejidad;
- en la importación de servicios tanto el transporte como los "demás servicios" (y dentro de estos los servicios a empresas) tiene un peso significativo;
- América del Sur es deficitaria en la balanza de servicios y un alto porcentaje de ese déficit corresponde a Brasil;
- el rezago de la región en materia de producción y comercialización de servicios es notorio y afecta al desarrollo de los demás sectores de la economía;
- la negociación regional en materia de servicios ha sido lenta y de avances limitados, excepto dentro de la CAN y en marco de los TLC de Chile, Colombia y Perú;
- las negociaciones bilaterales, tomando como ejemplo el caso Perú- EE.UU. han tenido mucho mayor dinamismo; y,
- la liberalización acelerada y excesiva de sectores clave, o incluso la liberalización generalizada, en virtud de las cláusulas jurídicamente vinculantes

de un TLC influyen decididamente en el proceso de desarrollo y en la estrategia nacional de servicios.

VI. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN AMÉRICA DEL SUR

1. La formación bruta de capital fijo (FBCF) y la IED

Este capítulo está destinado al análisis de la evolución reciente de la IED en América del Sur. Dos razones principalmente explican por qué incluir un capitulo sobre IED en un trabajo referido a los mecanismos y modalidades para fomentar el comercio intrarregional: la primera, porque las negociaciones sobre comercio en los TLC abarcan la negociación sobre inversiones; la segunda, porque la IED es fuente de comercio tanto en la versión clásica (empresas que participan de las exportaciones y las importaciones) como en la versión más actual de intercambio dentro de la firma (matriz filial y entre filiales) que expresa un porcentaje muy relevante del comercio mundial en la actualidad.

a) La tasa de inversión comparada

Antes de ingresar en las tendencias de la IED, es conveniente observar los flujos de IED de las economías sudamericanas. Las diez economías muestran un comportamiento dispar cuando se relaciona la formación bruta de capital fijo (FBCF) y la IED con el PBI, como puede observarse en el Cuadro V.1 siguiente.

Si se agrupan los países por regiones, resulta que el MERCOSUR muestra los resultados más pobres en la relación entre FBCF/PBI: Brasil, Paraguay y Uruguay se ubican bastante por debajo de 20% y sólo Argentina supera apenas ese umbral.

CUADRO VI.1
América del Sur: Formación Bruta de Capital Fijo e Inversión Extranjera Directa
En % y US$ MM. Promedios de 2009 y 2010

País	PBI	FBCF	% PBI	IED	% PBI
Argentina	339.482	73.028	21,5	4.274	1,25
Bolivia	18.470	3.056	16,5	415	2,24
Brasil	1.881.615	327.637	17,4	36.476	1,95
Chile	171.073	38.211	22,3	5.582	3,26
Colombia	261.741	58.936	22,5	2.126	0,8
Ecuador	54.989	13.901	25,3	242	0,4
Paraguay	16.299	2.574	15,8	312	1,9
Perú	143.812	36.347	25,3	6.146	4,27
Uruguay	35.783	6.731	18,8	1.961	5,48
Venezuela	284.510	70.297	24,7	(2.867)	(1,0)
Total	**3.207.774**	**630.718**	**19,7**	**54.667**	**1,7**
MERCOSUR	2.273.179	409.970	18,0	43.023	1,89
ANDINOS	934.595	220.748	23,6	11.644	1,24

Nota: Los valores para el PBI, la FBCF y la IED son promedios de los años 2009 y 2010. MERCOSUR comprende Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. ANDINOS comprende Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.
Fuente: elaboración propia con datos del Anuario Estadístico CEPAL (2011) para el PBI y la IED, ambos a dólares corrientes, y con datos de UNCTAD para la FBCF.

Es interesante comprobar que la relación IED/PBI no guarda un comportamiento semejante, en cada caso, con la relación anterior FBCF/PBI. En efecto, en el MERCOSUR Argentina muestra la mejor relación entre FBCF/PBI y la más baja IED/PBI del acuerdo

subregional. La situación inversa es la que presenta Brasil con la mejor relación IED/PBI del MERCOSUR, pero una de las más bajas relaciones IBCF/PBI del acuerdo subregional.

Los seis países denominados ANDINOS, con la única excepción de Bolivia, tienen una relación FBCF/PBI mucho más elevada que el MERCOSUR (5,6 puntos porcentuales por encima) y bastante más próxima a las relaciones que caracterizan a economías dinámicas de otras partes del mundo. Pero es de notar que también aquí se comprueba que no existe un comportamiento semejante entre la FBCF/PBI y la IED/PBI. Los mejores guarismos de la primera relación (en Ecuador, Perú y Venezuela) se corresponden tanto con niveles muy bajos de IED/PBI en Ecuador o incluso con desinversión extranjera en Venezuela, como con niveles relativamente elevados en Perú.

Esto se explica porque una parte importante de la IED recibida por América del Sur en 2009-2010 se orientó a la minería y a la explotación de recursos naturales y las razones que movieron al ingreso de esos flujos (sobre todo precios internacionales elevados) no son necesariamente las mismas que alientan a la inversión privada de origen nacional y a la inversión pública.

En algunos casos, así parece haber ocurrido (en Chile y Perú, por ejemplo), pero en otros un ingreso relativamente significativo de IED (como en Uruguay y Bolivia y hasta cierto punto en Brasil) no parece haber sido acompañado por una reacción fuerte de la inversión privada nacional y la inversión pública.

b) La IED en la región

Entre 2007 y 2010, América Latina y el Caribe recibió, en números absolutos, un ingreso neto de IED que se ubica en el entorno de 115 mil millones de dólares cada año. No obstante, como consecuencia de la caída de la IED total (consecuencia del descenso hacia los países desarrollados) la recepción de la región pasó de 5% a 10% de la IED total. La crisis en EE.UU. y en la UE no detuvo el flujo de IED hacia la región, como se puede observar en el Cuadro V.2.c del Anexo.

En el mismo periodo, se canalizó más IED hacia América del Sur que hacia otros destinos de ALC. Las diferencias de las tasas de crecimiento de la IED entre América del Sur, México, Centroamérica y el Caribe están relacionadas con sus distintos patrones de especialización. En América del Sur hay una tendencia al aumento del peso de los sectores primarios en las exportaciones y en la IED, mientras que en México las actividades manufactureras intensivas en ensamblaje y los servicios, con marcada vinculación con los Estados Unidos, fueron más afectadas por la crisis y la débil recuperación de esta economía[67]. Eso explica, como se puede ver en los Cuadros VI.2 y VI.2.a que el ingreso neto de IED aumente significativamente, entre 2007 y 2010, hacia América del Sur y disminuya en otros destinos de la región.

CUADRO VI.2
ALC: Ingreso Neto de IED
US$ MM y %. Sin incluir centros financieros

	2007	%	2010	%
ALC	114.363	100	112.634	100
América del Sur	71.227	62,3	83.517	75,6
México	29.714	26,0	17.727	15,7
Centro América	7.235	6,3	5.847	5,2
Caribe	6.187	5,4	3.917	3,5

Fuente: idem.

[67] CEPAL (2010): "Panorama de la inserción…."

CUADRO VI.2.a
Ingreso neto de IED mundial por regiones
US$ Miles de millones y %

	2008		2009		2010	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Mundo	1.771	100	1.114	100	1.112	100
Desarrollados	1.018	57	566	51	527	47
En desarrollo	630	36	478	43	525	47
ALC	134	8	90	7	113	10
África	72	4	59	5	50	4
Asia y Oceanía	375	21	303	27	334	30

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico CEPAL (2011): para el PBI y la IED, ambos a dólares corrientes, y con datos de la UNCTAD para la FBCF.

La orientación sectorial de la IED en América del Sur merece también un comentario. Su composición muestra que los sectores con mayor recepción de IED fueron los recursos naturales y los servicios, con un 43% y un 30% de participación, respectivamente. Las fusiones y adquisiciones continuaron siendo el principal mecanismo de las inversiones extranjeras dirigidas a la región[68].

En cuanto al origen de la IED en ALC, es de notar que EE.UU. y España reducen su participación al tiempo que China, los Países Bajos y la propia región la aumentan. En el año 2010, el 10% de la IED en ALC tiene origen regional y ese porcentaje debe atribuirse, en parte, a las llamadas empresas *translatinas* (Ver Cuadros VI.3, VI.4, y VI.5 del Anexo)[69]

c) Las empresas *translatinas*

Como puede observarse en el Cuadro VI.6, entre 2007 y 2010 se registra un importante crecimiento, en números absolutos, de las inversiones de ALC en el exterior. El principal protagonismo en este crecimiento lo tiene América del Sur y, dentro de ésta, Brasil y, en menor medida, Chile y Colombia.

Cuado VI. 6
ALC: Egresos Netos de IED en el exterior
US$ MM y %

	2007		2010	
ALC	21.103	100	43.108	100
América del Sur	12.540	59,4	30.292	70,3
México	8.256	39,1	12.94	29,
Centro América	389	1,8	119	0,3
Caribe	507	2,4	n/d	

[68] El estudio de la IED según intensidad tecnológica complementa la información anterior y muestra que para el conjunto de ALC la intensidad tecnología media baja es la que predomina en Brasil, Colombia, Perú y Chile, con muy alta gravitación en estos dos últimos países donde la inversión tiene neto perfil minero; y sólo resulta menos relevante en Argentina, donde los montos proyectados apuntan, predominantemente, al segmento de intensidad media alta. (Ver Cuadro V. 2.b del Anexo).

[69] El análisis del comportamiento de las *translatinas* toma en cuenta – siguiendo la metodología y la información de CEPAL – los egresos netos de IED en el exterior, las principales fusiones y adquisiciones en que han participado las *translatinas*, y las inversiones de más de 100 millones de dólares realizadas.

El 47% de las fusiones y adquisiciones realizadas por empresas latinoamericanas y caribeñas en 2010 tuvo como destino un país de la región. La observación de las principales (más de 100 millones de dólares) fusiones o adquisiciones muestra un papel muy protagónico de Brasil que participa con 60,1% en el total de los montos, seguido de México con 21,5% y Colombia con 18,3%.

El análisis sectorial indica que en 2010 el 30% de la IED de las *translatinas* destinado a fusiones y adquisiciones se dirigió a servicios y el país que lidera en este rubro es Colombia con inversiones en la región (Chile, Panamá y Guatemala). La minería es el segundo sector, con 24,9%, a partir de dos proyectos que corresponden a *translatinas* brasileñas. La construcción absorbe 11,5% gracias a un proyecto de una *translatina* brasileña en Portugal. Los alimentos reciben 11,1%, porcentaje que corresponde a empresas de Brasil y México en los EE.UU. Es interesante destacar el bajo porcentaje de las manufacturas (5,1% de la inversión).

Las inversiones anunciadas de *translatinas* en nuevas plantas se dirigen de manera importante a la misma región: 59% del total en 2010. Esto subraya la importancia de las *translatinas* como fuente de inversiones en la región (ver Cuadro V.5. del Anexo). Los montos más elevados dirigidos a la región corresponden a México, en el rubro de servicios de telefonía (América Mobil) con inversiones en Brasil y Colombia. Le sigue Brasil con una inversión diversificada en países (en todos los países intermedios de América del Sur y Paraguay) y también en sectores, pues se orientó a siderúrgica, petróleo, construcción y servicios. No hay proyectos de relevancia en manufacturas. En el caso de Chile, toda la inversión en 2010 que realizó en la región corresponde al sector comercio y se orientó hacia cuatro países de América del Sur, lo que sugiere una agresiva expansión de sus cadenas de comercialización.

Por lo tanto, la distribución sectorial de las inversiones realizadas o anunciadas por translatinas por medio de fusiones, adquisiciones o instalación de nuevas plantas indica que dos sectores, servicios[70] y comercio, absorben 75,7% del total (Ver Cuadro V. 5 del Anexo).

2. La localización de inversiones en servicios

El análisis con respecto al "atractivo" comparado de distintos países para localizar servicios y atender a los clientes a escala regional o global toma en cuenta diversos indicadores. El Índice de Ubicación de Servicio Global (Global Service Location Index[71] GSLI), que construye anualmente AT Kearney, considera tres variables: el entorno financiero (costos laborales, impuestos, regulaciones, etc.); la habilidad y capacitación de la población; y el ambiente de negocios (situación política y económica, protección del derecho de propiedad, infraestructura, etc.)

---

[70] En los servicios, como ha señalado CEPAL[70] se aprecian grandes adquisiciones en el área de las telecomunicaciones, especialmente en el Brasil. Destacan la compra del 50% de Vivo (empresa conjunta de telefonía móvil de Portugal Telecom y Telefónica) que aún no poseía Telefónica de España por 9.700 millones de dólares, la compra de GVT por el grupo francés Vivendi por 1.777 millones de dólares y la adquisición de SkyBrasil por la empresa DirectTV Latin America, una unidad del grupo DirecTV de los Estados Unidos, por 604 millones de dólares. De las 13 fusiones o adquisiciones que superaron los 1.000 millones de dólares, sólo una se dirigió al sector manufacturero, la adquisición de las operaciones cerveceras de la mexicana FEMSA por parte de Heineken por más de 7.300 millones de dólares. Estas operaciones reflejan una estrategia de búsqueda de mercados locales de servicios y han estado impulsadas por diversos factores, entre los que destaca el papel activo de México, Colombia, Chile y en menor medida de Brasil como origen de la IED regional hacia los servicios (y comercio), pero con un papel protagónico como receptor en ese sector de IED desde la región. CEPAL (2010), "La inversión extranjera…"op. Cit.

[71] AT KEARNEY Global Management Consultan. Kearney Report

Se considerará aquí dos años del GSLI: 2007 y 2010. Es de notar que en todos los años las tres primeras posiciones corresponden a países asiáticos: India, China y Malasia. En cuanto a los países latinoamericanos, tres se encuentran entre los veinte primeros en 2007 y cuatro en 2010. Entre ambos años la ubicación de los países latinoamericanos registra cierta variación: México se eleva del puesto 10 al 6, pero Chile descendió del 7 al 10 y Brasil del 5 al 12[72].

Tres de los países latinoamericanos que están entre los veinte más atractivos (México, Chile y Costa Rica) obtienen su puntaje más alto en el entorno financiero derivado de los bajos costos. Brasil, por su parte, alcanza el puntaje más alto en la habilidad y capacitación de su población, muy por encima de Costa Rica, de Chile y algo por encima de México[73].

3. La inversión y la integración productiva (IP)

a) Las cadenas de valor y la integración productiva

La formación de cadenas de valor genera una mejor vinculación entre empresas, así como especializaciones que elevan la productividad del conjunto. Son también un conducto para que las empresas PYMES mejoren sus estándares y se integren a dichas cadenas. El papel de las cadenas de valor ha sido cada vez más relevante a nivel global y en zonas de gran dinamismo como Asia. Han hecho crecer el comercio de bienes y servicios y, además, han acentuado el intercambio de piezas y partes en lugar del de bienes finales.

Las cadenas son sistemas interdependientes con complejos mecanismos de coordinación que, para funcionar con fluidez, necesitan soluciones eficientes en materia de logística e infraestructura. Las cadenas han prosperado en respuesta a una reducción de los costos del transporte y la rápida difusión de las tecnologías de la comunicación que han permitido a las empresas trasladar determinadas actividades hacia filiales y socios en el extranjero y gestionar esas actividades. Esos cambios en las redes productivas han traído consigo nuevas oportunidades para que las empresas de los países en desarrollo se integren en las cadenas[74] y [75].

b) El gobierno de la cadena de valor

Las cadenas de valor pueden contribuir a que empresas medianas y pequeñas ingresen a un círculo virtuoso de aprendizaje e innovación. Pero habría que partir del

---

[72] En 2007 Uruguay y Argentina, con igual puntaje (5,47), bastante por debajo de los otros países latinoamericanos, se ubican en los puestos 22 y 23. La principal debilidad de Uruguay está en habilidad y capacitación de la población y la de Argentina, por debajo de Brasil y México en habilidad y capacitación, presenta su peor registro en ambiente de negocios

[73] Salvo en el caso de Brasil, la información resulta consistente con los resultados de una encuesta entre 500 empresas estadounidenses y europeas. América Latina es elegida fundamentalmente como un lugar para descentralizar funciones simples en búsqueda de bajos costos, y no es observada como una región apta para desenvolver actividades que requieran altas calificaciones de la mano de obra" Citado por la CEPAL.

[74] UNCTAD (2008): **"**La logística comercial y las cadenas de valor mundiales", Junta de Comercio y Desarrollo.

[75] Los costos estimados de flete internacional medidos como porcentaje del valor de las importaciones se han reducido de forma constante a lo largo de un período de 15 años (desde más del 9% hasta algo menos del 6%) "Gracias al *container*, el costo de transportar una tonelada de bienes por mar se ha reducido 50 veces en poco años; al tiempo que la revolución de Internet ha tenido un impacto semejante en la esfera de las comunicaciones. El poder de las herramientas de computación combinado con la posibilidad de comunicaciones en tiempo real con el mundo entero ha hecho posible que se levanten cadenas logísticas a escala global a través de diferentes países. Estas cadenas logísticas comprenden un gran numero de distintas operaciones (…) al tiempo que regulan, monitorean y administran de manera remota el trabajo de todos los proveedores y asociados involucrados". Ver Pascal, Lamy (2012): Change the way the wold measures Trade flows. Global Viewpoint, febrero.

reconocimiento de que no todas las cadenas son virtuosas. O, lo que es lo mismo, la existencia de diferentes patrones de gobierno en las cadenas productivas no asegura que la integración a las mismas conduzca a círculos virtuosos de aprendizaje e innovación.

Como se sabe, las cadenas de valor desarrollan distintas relaciones entre sus eslabones. Se suele considerar que estas relaciones están determinadas por el manejo de la información y la transferencia de conocimiento entre los eslabones, así como por el desarrollo actual y potencial de los proveedores. Cada cadena muestra grados diversos de asimetría entre los eslabones. Si el manejo de la información y su transferencia están reservados a uno de los eslabones, o la transferencia de esa información es compleja, aumenta la probabilidad de que la asimetría resulte elevada.

También si el desarrollo y la habilidad de los proveedores, o de parte de ellos, resultan relativamente escasos. En los extremos, una situación de baja asimetría (manejo difundido de la información y eslabones con experticia elevada en sus respectivos campos de acción) tiene más probabilidad de conducir a una cadena con gobierno equilibrado y distribución equitativa de los beneficios y, por el contrario, en una situación de alta asimetría (una cadena con manejo controlado de la información y experticia muy heterogénea) puede derivar en un gobierno centralizado y distribución desequilibrada de los beneficios. La primera sería una cadena con características de poder relativamente atomizado y la segunda una cadena cautiva.

Las cadenas pueden seguir, por lo tanto, diferentes lógicas y modelos, donde la influencia del patrón de relación entre las empresas, las características del liderazgo y las barreras a la entrada, influye en la captura de porciones de renta dentro de ella. Una cadena puede ser fuente de aprendizaje-innovación-rentabilidad-expansión del conjunto (núcleo y proveedores) o puede reproducir condiciones de subordinación, con el agravante, para la PYME, de que está inserta, muy probablemente, en un régimen de monopsonio[76].

Las cadenas pueden estar integradas horizontal y verticalmente y el modelo más frecuente tiene como cabeza visible de la cadena una gran corporación o una gran empresa (la empresa líder), que aplica modelos comerciales optimizados e invierten en nuevos sistemas y prácticas comerciales. La gran corporación puede subcontratar la realización de ciertas actividades y confiarla a las empresas nacionales mejor cualificadas. De hecho este es el modelo más frecuente y exitoso y en muchas actividades –tanto en fabricación de bienes como prestación de servicios – resulta extremadamente difícil para una empresa nacional de un país en desarrollo ingresar a una cadena sin la convocatoria y el patrocinio de una gran corporación.

Pero quizás este no sea el único modelo. La emergencia de las *translatinas*, así como de grandes empresas públicas y privadas en los países de la región, podrían cumplir también un papel relevante en la construcción de cadenas. Las propuestas brasileñas en el seno del MERCOSUR, que se mencionan más adelante, van precisamente en esa dirección.

---

[76] La empresa líder tiene opción entre diversos proveedores, pero el proveedor inserto en una cadena – y especializado en lo que esa cadena demanda - no se traslada fácilmente hacia otra. Eso explica quizá la reticencia de algunas empresas pequeñas y aun medianas, expresada en encuestas empresariales en Uruguay hacia la integración en cadenas productivas. De aquí se desprende que el tema del gobierno de las cadenas – y las garantías que deberían incorporarse para las PYMES que las integren - no debería ser obviado en un programa de integración productiva.

c) El acceso al mercado

Muchas empresas pequeñas y mediadas hubieran sacado más provecho de la integración si las condiciones de acceso hubieran estado siempre garantizadas. El problema más grave, que ha frenado una relación más dinámica y creativa entre las empresas de los Estados parte (sobre todo en MERCOSUR por la exposición a las RNA) ha sido, precisamente, la incertidumbre en el acceso. Los distintos instrumentos no arancelarios que se han empleado ocasionalmente en la frontera han tenido varias consecuencias que han afectado al proceso de integración.

Una consecuencia es que los empresarios no realizan inversiones para exportar hacia un mercado vecino donde el acceso no está garantizado. Otra consecuencia es que una gran empresa, que lidera en su ramo, procurará recurrir a proveedores de su mismo mercado, que no estén sometidos al incierto paso por fronteras y aduanas. El tema del acceso y las dificultades que ha creado no debería ser obviado en un programa de integración productiva.

d) Las propuestas de integración productiva

En el MERCOSUR

Uno de los mayores esfuerzos de la segunda década del MERCOSUR – en materia de creación institucional, de elaboración de documentos, de convocatoria a reuniones de trabajo y de Decisiones y Resoluciones - estuvo dirigido a la integración productiva (IP). En los últimos años ha retomado vigor el enfoque sobre el papel activo de las políticas públicas en el desarrollo productivo.

Brasil ha propuesto el Programa de Desarrollo de Proveedores del sector petróleo y gas que apunta a que las empresas de los socios del MERCOSUR se acrediten como proveedoras de PETROBRAS luego de mejorar la calidad y el precio y de lograr ganancias sistémicas de competitividad en la cadena de proveedores de la petrolera. Brasil propuso, también, el Programa de Complementación de la Cadena Productiva Automotriz con un propósito muy similar: estrechar los vínculos entre las terminales y PYMES proveedoras del MERCOSUR una vez que alcancen los estándares de calidad de las terminales extranjeras radicadas en Brasil.

Las iniciativas en materia de integración productiva están, sin duda, conectadas con el tratamiento de las asimetrías y con el más notorio de los instrumentos creados por el MERCOSUR para superarlas: el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

En la CAN

El proyecto más ambicioso de los países andinos, en una primera etapa, se orientó hacia el área industrial donde estableció ciertas normas frente al capital extranjero[77]. También se establecieron programas sectoriales industriales con el fin de promover el desarrollo de industrias en forma racional, pero sólo se avanzó en los sectores de metalmecánica, petroquímico y automotriz. El proyecto industrial andino tropezó con dificultades: algunas inherentes al propio proyecto y otras de las limitaciones impuestas

[77] "Primero, a través de la Decisión 24 se planteó un régimen común sobre la inversión extranjera que limitaba la entrada del capital y estipulaba especificaciones sobre la propiedad de tipo extranjero (que no podía llegar al 100%), el control sobre la remesa de capitales y utilidades, así como la reinversión del capital registrado y el nivel de empleo de extranjeros, entre otros. Segundo, con la Decisión 220, que reemplazó a la Decisión 24, se flexibiliza el trato de los países miembros hacia el capital extranjero".

por la crisis de la deuda a partir de 1982 y por el cambio de paradigma desde comienzos de los años noventa. La estrategia común de desarrollo industrial se fue debilitando con el tiempo entre los andinos.

El primer golpe serio al programa andino de integración industrial y al tratamiento de las asimetrías provino de la crisis de la deuda desencadenada a partir de 1982. Una nueva concepción sobre el desarrollo, más "pro mercado" y con menos ingerencia de las regulaciones, los incentivos públicos y el Estado se fue abriendo, entre tanto, camino. Esta visión más liberal – alimentada también, quizá, en ciertas carencias, debilidades e ineficiencias del proyecto original andino – ponía énfasis en menos Estado, más privatizaciones y una apertura comercial sin discriminaciones.

Las distintas respuestas, y los diferentes énfasis en cada país, a este empuje actuaron como fuerzas centrífugas que, en esencia, introdujeron modificaciones sustanciales, a partir de los años noventa, en el Acuerdo de Cartagena original. El programa de integración y complementación industrial fue dejado de lado y – en el marco del regionalismo abierto – los andinos avanzaron hacia una zona de libre comercio que se consolidó en 1993 para Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela y, posteriormente, para Perú (1997).

El Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural (CLDR) se ha preguntado recientemente "¿qué integración andina le sirve a cuatro países con estrategias de desarrollo e inserción en la economía global diferentes?" Y ha agregado: "La respuesta pasa por promover cadenas de valor andinas, capaces de generar valor agregado subregional. Esto pasa por reducir de manera drástica los costos de logística y más generalmente de transacción, que existen en los flujos de bienes entre nuestros países. Para ello, temas como transporte fluido, sistemas de información y normas técnicas comunes sobre bienes y servicios parecen fundamentales".

Es sin duda una apuesta interesante pero cabría preguntar, también, si la bifurcación de caminos que se percibe entre los cuatro miembros de la CAN es compatible con la apuesta a las cadenas de valor andinas y, en caso afirmativo, de qué tipo. Dos de sus miembros (Perú y Colombia) han escogido suscribir TLC con EE.UU. y con otros países desarrollados y en desarrollo, al tiempo que los otros dos (Ecuador y Bolivia) tienen afinidades con la Alianza Bolivariana para los Países de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP). Se trata de dos visiones muy alejadas sobre la inserción internacional y sobre el papel de las empresas transnacionales en las cadenas de valor.

e) Requisitos de una exitosa integración productiva (IP)

Las empresas transnacionales, *translatinas* y algunas grandes empresas públicas o privadas de la región podrían alentar – con los debidos estímulos – la formación de cadenas con proveedores de varios países de América del Sur. Esto sólo resulta viable si los proveedores son eficientes, operan con niveles de experticia elevados y forman parte de redes de comunicación logística de muy buena calidad. Esto lleva a pensar que las políticas públicas de formación y *mejoramiento* continuo de los empresarios y las empresas proveedores deberían asumir un papel de primera importancia.

Pero no se deberían minimizar las dificultades y limitaciones, tales como:

- Un problema grave, que ha frenado una relación más dinámica y creativa entre las empresas de los Estados parte (sobre todo en MERCOSUR, por la exposición a

las RNA) ha sido, precisamente, como se ha mencionada de manera reiterada, la incertidumbre de acceso a los mercados.

- La incertidumbre jurídica es otro problema de significación, especialmente en MERCOSUR. En los acuerdos subregionales en ocasiones no todo lo que se aprueba se cumple, cuando algún Estado parte considera que el cumplimiento lo perjudicaría. Ni la omisión de incorporación ni el incumplimiento traen aparejadas consecuencias para quien así procede.

- El atraso relativo de América del Sur en materia de servicios, el debilitamiento de los sectores manufactureros en los países de la región y las limitaciones de acceso que subsisten en el mercado suramericano, son algunas de las dificultades que se deberían enfrentar a corto y mediano plazo.

4. Conclusiones

Del análisis anterior se desprenden las siguientes conclusiones:

- En cuanto a la IED, la recepción de ALC aumentó de 5% a 10% de la IED global entre 2007 y 2010;
- la crisis en EE.UU. y en la UE no detuvo el flujo de IED hacia ALC;
- en el mismo periodo se canalizó más IED hacia América del Sur que hacia otros destinos de ALC;
- la IED total que recibe América del Sur se dirige a recursos naturales y a servicios;
- las fusiones, adquisiciones y las inversiones en que participan translatinas en la región se dirigen a servicios y a comercio;
- el "atractivo" para localizar servicios ubica entre los primeros lugares (veinte primeros a nivel mundial) a Brasil, Chile, Costa Rica y México;
- el principal "atractivo" de Brasil es la habilidad y capacitación de su mano de obra y, en los demás casos, los bajos costos relativos;
- las inversiones en servicios (telefonía celular, financieros) están orientadas a los mercados internos aunque podrían estimular cierto comercio de servicios intrarregional;
- las empresas transnacionales, las translatinas y algunas grandes empresas públicas o privadas de la región podrían alentar, con los debidos estímulos, la formación de cadenas con proveedores de varios países de América del Sur;
- para ello se requiere que los proveedores sean eficientes, operen con niveles de experticia elevados y formen parte de redes de comunicación logística de muy buena calidad;
- las políticas públicas de formación y mejoramiento continuo de los empresarios y las empresas proveedores deberían asumir un papel de primera importancia; y,
- un programa exitoso de integración productiva requiere que se avance seria y sólidamente hacia la plena libertad de acceso a mercados y hacia la certidumbre jurídica; exige, además, que se avance rápidamente para superar el rezago relativo de la región en servicios.

VII. COMPRAS GUBERNAMENTALES

1. Reflexiones iniciales

Las políticas públicas de muchos países suelen otorgar preferencia a empresas nacionales en las compras públicas. Las modalidades pueden ser diversas: desde la obligación para el sector público de abastecerse en empresas nacionales; la exigencia de que un porcentaje de las compras se realice a empresas nacionales; hasta el otorgamiento de preferencia en precios hasta un cierto porcentaje. También es

frecuente, y se trata de una política cada vez más extendida, otorgar preferencias o cuotas para PYMES de forma de contribuir a que tengan un horizonte de ventas previsible y alcancen cierta escala de producción.

Se ejerce, en la actualidad, una fuerte presión a nivel de las negociaciones de los TLC para liberalizarlas de forma que el mercado de compras, sujeto a licitaciones o llamados abiertos a abastecedores de todo el mundo, estaría regido por el Trato Nacional a los proveedores extranjeros

La liberalización de las compras gubernamentales tendría un fuerte impacto en varios ámbitos. El impacto alcanzaría a las relaciones entre los Estados nacionales y las empresas transnacionales; a la relevancia de los servicios en el comercio internacional puesto que los servicios son una parte mayoritaria de las compras; a las asimetrías entre países y regiones; y al desarrollo de las empresas nacionales, cuya escala es notoriamente inferior a la de los nuevos competidores.

Además de la garantía del trato nacional que otorga la Decisión 439 para los compras públicas de servicios provenientes de la subregión andina, los TLC de Chile, Colombia y Perú incluyen un capítulo sobre esta materia. El MERCOSUR también muestra sus propias particularidades sobre esta materia, como puede verse más adelante.

2. Relevancia de las compras gubernamentales

a) Cuantificación de las compras

La importancia de las compras gubernamentales es ampliamente reconocida. A fines de los años noventa, la OECD estimaba el tamaño global de las compras gubernamentales, considerando todos los niveles, en monto aproximado al 82,3% de las exportaciones mundiales. Los servicios representaban una parte sustancial de las compras gubernamentales (60%). Si se excluyen los gastos relacionados con la defensa, las compras gubernamentales eran equivalentes al 7,1% del PIB o 30% de las exportaciones mundiales. De estas cifras los países de la OECD significaban el 86,1% y el resto el 13,9%[78].

En 2010 se estimaba en diversas publicaciones que los mercados de contratación pública representaban entre el 10% y 15% del PBI en los países en desarrollo[79]. Según la UNCTAD, en 2010 el PIB de los países en desarrollo alcanzaba a los 20,5 billones (millones de millones) de dólares corrientes. Por lo tanto, el mercado de compras gubernamentales de los países en desarrollo se ubicaría, en ese año, entre 2 y 3 billones de dólares.

Según la misma fuente, las exportaciones mundiales (países desarrollados y en desarrollo) de bienes y servicios, en 2010, alcanzaron 18,9 billones de dólares. Por consiguiente, las compras gubernamentales de los países en desarrollo significaron, en ese año, entre el 11% y el 16% de las exportaciones totales de bienes y servicios.

b) Las compras gubernamentales en EE.UU.

El gobierno de los EE.UU. es el principal consumidor de bienes y servicios en el mundo, con un gasto aproximado de US$ 500.000 millones anuales en 2008. Una buena

[78] OECD (2012) "The Size of Government Procurement Markets". Offprint from OCDE Journal on Budgeting Vol. 1, Num. 4 , 2002 y GATT "Communication from the European Communities and their member states" S/WPGR/W/39
12 July.
[79] Azevedo CH. (2010): "Rol de las compras públicas en la ejecución presupuestal" Ministerio de Planeamiento, Brasil.

parte de esos bienes y servicios son provistos por pequeñas empresas y en el caso del gobierno federal, el 23% (que puede extenderse hasta el 39%) de las compras deben provenir de este tipo de negocios, lo que representa compras entre 110.000 millones y 195.000 millones de dólares.

La Ley de Compra de Productos Americanos (*Bay American Act*), obliga a las agencias del Gobierno Federal de los EE.UU. a comprar productos estadounidenses. Esta Ley rige para todos los programas federales con preferencias en materia de contratación. Sus disposiciones crean preferencias en favor de empresas locales. Específicamente, favorece a: i) Productos mineros producidos en EE.UU. y ii) Productos manufacturados totalmente en EE.UU. En la aplicación de esta Ley se utilizan dos criterios para definir "producto doméstico". Debe ser producido en los EE.UU. o bien cumplir un mínimo de 50% de componente local, calculado en base a los costos.

Las pequeñas empresas estadounidenses tienen el beneficio de igualar el precio en las licitaciones hasta entre 6% y12%, según los casos. Varios Estados de la Unión tienen también legislación preferente adicional. Además, por medio de la Ley sobre Pequeños Negocios (*Small Business Act*) EE.UU. establece porcentajes fijos de la contratación pública destinados a las pequeñas empresas y a grupos específicos de la población.

A mediados de la década pasada se destinaron los siguientes porcentajes: (i) el 23% de la contratación para pequeñas empresas; (ii) el 5% para pequeñas empresas cuyo propietario sea una mujer; (iii) el 5% para pequeñas empresas cuyo propietario sea un individuo con desventajas económicas y sociales; (iv) el 3% para pequeñas empresas ubicadas en zonas de negocios subutilizadas (*historically underutilized business zone* HUBZone); y (v) el 3% para pequeñas empresas cuyo propietario sea un veterano de guerra o discapacitado . De esta forma, aproximadamente el 39% de la contratación de las entidades federales puede destinarse a pequeñas empresas[80].

Cuando EE.UU. firma un TLC, la concesión comprende a la legislación federal pero no a la estatal. Para que el beneficio incluya a los Estados se requieren negociaciones específicas con ellos y que adhieran al TLC. Sin duda, se trata de uno de los instrumentos relevantes de las políticas públicas activas para fomentar la actividad económica y a las empresas nacionales.

3) Las compras gubernamentales y los TLC

Para el abordaje de este punto se tomará el caso del TLC que Perú ha firmado con EE.UU. y que se encuentra en vigencia desde 2009[81]. Este TLC abarcó todas las compras (nacionales y regionales) del Perú y las compras federales más las de diez Estados de EE.UU. que adhirieron al TLC, y otros tres manifestaron que no tienen en vigencia restricciones a la participación de las empresas peruanas en la licitaciones de compras gubernamentales. En los demás Estados los proveedores peruanos no tiene acceso a las compras públicas.

El TLC opera con el régimen de umbrales. Las contrataciones públicas por debajo de esos umbrales, es decir, que no se encuentran cubiertas por el TLC, se mantienen reservadas a los proveedores de cada uno de los países. Los umbrales acorados en el Tratado, en el caso de EE.UU., son los siguientes:

---

[80] Gómez A y Nieto VM (2006): "El mercado de compras públicas en Colombia: descripción y análisis. Planificación y Desarrollo Vol 37 N° 1.
[81] Fue firmado el 12 de abril de 2006 y aplicado a partir del 1 de febrero de 2009.

- los bienes y servicios que adquiere el gobierno federal 203 mil dólares; los que adquieren los Estados 554 mil dólares y los que adquieren las empresas públicas 250 mil dólares; y,
- las contrataciones de obras públicas tienen un umbral, en los tres casos, de 7 millones 800 mil dólares.

Del lado peruano, los umbrales establecidos, por debajo de los cuales no podrán participar en las compras públicas del gobierno central y de los gobiernos regionales las empresas de EE.UU., quedaron fijados en: 193 mil dólares para bienes y servicios y 7 millones 407 mil dólares para contrataciones de obra pública . Se trata, por tanto, de umbrales muy similares a los que rigen en EE.UU. para las empresas peruanas.

Es de notar que, en el caso de Perú este capítulo no se aplica a los programas de contratación pública para favorecer a las pequeñas y micro empresas, a la contratación entre entidades públicas, a la contratación de bienes para programas de ayuda alimentaría, a la adquisición de tejidos y confecciones elaborados con fibras de alpaca y llama, así como a las contrataciones y adquisiciones realizadas por Embajadas, Consulados y otras misiones.

Del lado de EE.UU. no se aplica a las reservas (*set-asides*) en nombre de la pequeña empresa y empresas de minorías como tampoco a contrataciones de servicios de transportes.

No obstante, uno de los temas más sensibles del capítulo sobre compras, es el hecho de restringir el uso de condiciones compensatorias especiales. Estas condiciones son definidas en el Tratado como aquellos compromisos que fomentan el desarrollo local o que mejoran las cuentas de la balanza de pagos, a través de requisitos de contenido local, licencias para el uso de tecnología, inversiones, comercio compensatorio o requisitos similares[82]. Esto limita severamente el uso de las compras públicas como instrumento del Estado para impulsar la industria nacional, elimina el uso de todo tipo de requisitos de desempeño y refuerza la cláusula similar aprobada en el capítulo sobre inversiones de dicho Tratado.

Un balance crítico del capítulo de compras gubernamentales, elaborado poco después de la firma del Tratado, señala lo siguiente[83]:

En primer lugar, que mientras de una parte se comprometen todos los niveles de compras del Estado nacional y regional, de la otra sólo se involucra a las compras federales y a las de algunos Estados.

En segundo lugar, los umbrales sólo salvaguardan a los proveedores más pequeños, pero alrededor del 50% de las compras estatales (aprox. 2.500 millones de dólares a la fecha de la firma del Tratado) estarán en competencia abierta, para los medianos empresarios peruanos (y algunos grandes), con los proveedores estadounidenses, que tienen condiciones de tecnología, escala, financieras y logísticas que configuran pronunciadas asimetrías a su favor.

---

[82] Así, el literal 5 del Artículo 9.2 (Principios Generales), dicta lo siguiente:"Una entidad contratante se abstendrá de buscar, tomar en cuenta, solicitar o imponer condiciones compensatorias especiales en la calificación o selección de proveedores, bienes o servicios, en la evaluación de los licitantes, o en la adjudicación de contratos, ya sea en la etapa anterior a la contratación o durante la misma".

[83] Fairlie A. Queija S y Rasmussen M. (2006): "El TLC Perú-USA: un balance critico" LATN CISEPA.

En tercer lugar, los compromisos asumidos bloquean la aplicación de prácticamente cualquier mecanismo no comercial que el Estado busque aplicar en las compras públicas, puesto que quedan excluidas "las condiciones compensatorias especiales".

4. El MERCOSUR y su Protocolo de Compras

El Protocolo de compras públicas del MERCOSUR muestra varias particularidades que lo hacen diferente al TLC entre Perú y EE.UU. Este Protocolo se aplica a las contrataciones públicas que las entidades de todos los niveles de gobierno federales y sub-federales celebren para la adquisición de bienes y servicios, incluidas las obras públicas, mediante cualquier método contractual. Pero en las excepciones, Argentina excluyó a los gobiernos provinciales y Brasil a los gobiernos de los Estados.

El Protocolo apela también al recurso de los umbrales. Los umbrales establecidos (y revisables periódicamente por la Comisión de Comercio del MERCOSUR) son diferenciados para bienes y servicios, pero iguales para obras públicas. En bienes y servicios los umbrales son 150 mil dólares para Argentina, 75 mil dólares para Brasil, y 200 mil dólares para Paraguay y Uruguay. En cuanto a las obras públicas el umbral común se fijó en 3 millones de dólares. En bienes y servicios, por tanto, se admite la existencia de asimetrías, pero no ocurre lo mismo en obras públicas.

Una referencia especial merece el mercado de compras públicas en Brasil. En 2009, el importe licitado, sólo por el Gobierno Federal, ascendió a 57.600 millones de Reales (unos 35.000 millones de dólares). A ello hay que añadir las compras de los Estados y Ayuntamientos y las de los entes de la Federación que se ajustan a las mismas pautas que las del gobierno federal[84].

Las compras gubernamentales brasileñas contribuyen a desarrollar o reforzar las políticas públicas y, en particular, a impulsar el desarrollo de sectores estratégicos para el país. Sin duda, una de las prioridades, tanto de la legislación federal como de las legislaciones de los Estados, ha sido fortalecer a las micro y pequeñas empresas.

CUADRO VII.1
Distribución de las Compras Gubernamentales (Federales) en Brasil por tamaño de empresa
2010 y en %

Empresa	2002	2005	2008	2010
Micro	4	4	13	20
Pequeña	10	10	19	8
Micro y pequeña	14	14	32	28
Demás empresas	86	86	69	72
Total	100	100	100	100

Fuente: Azevedo CH, op. cit.

En la reunión del Consejo del MERCOSUR realizada en San Juan, Argentina, se aprobó la Decisión CMC 23/10 que establece la revisión del mencionado Protocolo. La revisión, a cargo del Grupo de Contrataciones Públicas, deberá centrarse en aquellos aspectos del texto ya aprobado que requieran ser modificados, con el fin de adaptarlo a las actuales condiciones existentes en cada uno de los países miembros y de asegurar su pronta aplicación.

[84] ISEX (2010): Embajada de España en Brasil: "Informe sobre compras públicas en Brasil", y Peña F. (2010) El Cronista, 17 de agosto, Buenos Aires.

Además, el gobierno del Brasil aprobó en julio de 2010 la Medida Provisoria Nº 495, por la que se introducen algunas modificaciones a su régimen de compras gubernamentales. Según la nueva medida provisoria, en igualdad de condiciones, como criterio de desempate, se otorgará la preferencia a los bienes y servicios en el siguiente orden: i) Producidos en el país; ii) producidos o prestados por empresas brasileñas; y iii) producidos por empresas que inviertan en investigación y desarrollo de tecnología en el país. Con la nueva norma desaparece la figura de empresa brasileña de capital nacional, como prioritaria en caso de empate.

El margen de preferencia por producto, servicio, grupo de productos o grupos de servicios, será definido por el Poder Ejecutivo Federal, con un límite de hasta el 25% por encima del precio de los productos manufacturados o servicios extranjeros. Además, podrá establecerse un margen de preferencia adicional para los productos manufacturados y para los servicios nacionales que resulten del desarrollo y de la innovación tecnológica brasileños.

La norma establece que el margen de preferencia será extendido a los bienes y servicios originarios de los miembros de MERCOSUR, cuando se produzca la ratificación del Protocolo de Contrataciones Públicas, aprobado en 2006, y podrá ser extendido, total o parcialmente, a los bienes y servicios originarios de otros países, con los que Brasil firme acuerdos sobre compras gubernamentales.

Algunos de los comentarios que se han formulado al Protocolo del MERCOSUR y a la Medida Provisoria 495 de Brasil, son las siguientes:

- Brasil incorpora al Protocolo las compras federales pero no compromete las compras de los Estados. En el caso de los socios más pequeños del MERCOSUR, las compras de los Estados brasileños (vecinos) resultan un ámbito de competencia más al alcance;
- los umbrales diferenciales para la adquisición de bienes y servicios van en la dirección de reconocer las asimetrías pero resultan insuficientes. Los umbrales para obras públicas, de especial interés para Brasil, no son diferenciados;
- la Medida Provisoria 495 establece que el margen de preferencia se extenderá a los otros socios del MERCOSUR y también a otros países con los cuales Brasil acuerde unilateralmente un régimen de compras gubernamentales, lo cual menoscaba la preferencia extendida a los demás socios; y,
- los otros tres socios podrían dejar de ratificar el Protocolo de Compras de MERCOSUR si no se contemplan, de manera expresa, las asimetrías en el tamaño de las economías y en el tamaño y escala de las empresas de cada parte.

5. Las compras gubernamentales en la subregión

En algunos países de la región, las compras gubernamentales se realizan sin coordinación o planificación, lo que suele derivar en un desperdicio de recursos. La ausencia de planificación y de políticas de compras públicas ha derivado ocasionalmente en discrecionalidad y desperdicio de recursos públicos por parte de las instituciones contratantes del Estado.

Cada vez es más evidente que es indispensable innovar la contratación mediante procedimientos ágiles, transparentes, eficientes y tecnológicamente actualizados, que impliquen ahorro de recursos y que faciliten las labores de control tanto de las entidades contratantes, como de los propios proveedores de obras, bienes y servicios, y de la ciudadanía en general.

Uno de los temas relevantes en la discusión de la liberalización de las compras gubernamentales consiste en el impacto que tendría en las asimetrías. Es evidente que la diversificación y el volumen de la oferta exportable de los países más grandes y más desarrollados pudieran acabar imponiéndose sobre los países más pequeños y menos desarrollados, cuyas ofertas exportables son más limitadas. Las escalas de producción serían por cierto determinantes en las ofertas de precios de aquellos países.

En el Capítulo III de este estudio se hizo referencia al aprovechamiento de las preferencias concedidas entre los países miembros de la ALADI. Y resultó que, luego de décadas de preferencias mutuamente otorgadas, Brasil utilizaba el 36% de las mismas y los países pequeños de la región no llegan al 6%. Al respecto, se destacó que las diferentes escalas de la oferta exportable resultaban determinantes. Un sistema de compras plenamente liberalizado, a escala global, reproduciría una distribución asimétrica similar, en beneficio de EE.UU., la UE y algunos países emergentes como China e India.

6. Conclusiones

Del análisis anterior pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- Las compras gubernamentales significan un porcentaje relevante (entre 10% y 15%) del PBI de un país en desarrollo;
- los umbrales sólo salvaguardan a los proveedores más pequeños, pero alrededor del 50% de las compras estatales (aprox. 2.500 millones de dólares) están en competencia abierta con los proveedores estadounidenses, que tienen condiciones de tecnología, de escala, de recursos financieros y de logística que configuran pronunciadas asimetrías a su favor;
- la Decisión 439 de la CAN otorga trato nacional en los proceso de compras estatales para los servicios provenientes de esta subregión;
- los compromisos asumidos entre Perú y EE.UU. bloquean la aplicación de mecanismos no comerciales que el Estado busque aplicar en sus compras, en tanto quedan excluidas "las condiciones compensatorias especiales";
- en cuanto al Protocolo del MERCOSUR y a la Medida Provisoria 495, Brasil incorpora al Protocolo las compras federales pero no compromete las compras de los Estados. En el caso de los socios más pequeños del MERCOSUR, las compras de los Estados (vecinos) resultan un ámbito de competencia más accesible;
- los umbrales diferenciales para la adquisición de bienes y servicios van en la dirección de reconocer las asimetrías, pero resultan insuficientes y no hay umbrales diferenciales en obras públicas;
- la Medida Provisoria 495 establece que el margen de preferencia se extenderá a los otros socios del MERCOSUR y también a otros países con los cuales Brasil acuerde unilateralmente un régimen de compras gubernamentales, lo cual, de concretarse, erosionaría la preferencia extendida a los demás socios;
- no parece aconsejable suscribir tratados o protocolos que liberalicen las compras gubernamentales si no se contemplan, de manera expresa, las asimetrías en el tamaño de las economías y en el tamaño y escala de las empresas de cada parte;
- las liberalizaciones de las compras producirán efectos similares a la distribución del aprovechamiento de las preferencias arancelarias, acentuando las asimetrías; y,
- las compras gubernamentales deberían ser un tema de máxima relevancia en el análisis, debate y, de ser posible, acuerdo entre los países de América del Sur.

VIII. CIRCUITOS COMERCIALES EN AMERICA DEL SUR

1. Principales circuitos

El estudio de los principales circuitos comerciales suramericanos muestra varios aspectos de interés.

En primer lugar, confirma que el circuito más relevante corresponde al comercio dentro del MERCOSUR, el acuerdo subregional más grande de la región, tanto cuando se estudian los circuitos de las subregiones como cuando se observan los circuitos bilaterales. También es notorio el peso del los circuitos entre la CAN y el MERCOSUR; y entre Chile y el MERCOSUR.

a) Cambios en los circuitos

En los últimos veinte años, tal como se percibe en el Cuadro VIII.1, la participación del circuito intra-MERCOSUR creció a lo largo de los años noventa, se desaceleró luego de la crisis iniciada en Argentina en 2001, y retomó el crecimiento a partir de mediados de la primera década del milenio, con fuerte aceleración en 2009 y 2010, cuando alcanza el nivel de participación similar al de 1999. Los otros dos circuitos cuya participación muestran tendencias similares son MERCOSUR-Chile y MERCOSUR-CAN. En el año 2010, el circuito intra-MERCOSUR, MERCOSUR-Chile y MERCOSUR-CAN significaban aproximadamente 76% del comercio intra-suramericano.

El circuito intra-CAN presenta una evolución distinta pues su participación es declinante desde 1995. El retiro de Venezuela y la orientación hacia los acuerdos extrarregionales de algunos de sus socios (Perú y Colombia) han acentuado, en los últimos años, la caída en la participación. Es de notar que entre 2007 y 2010 la participación del circuito MERCOSUR - Venezuela se ubica en torno al 6%, pero la de CAN - Venezuela es marcadamente descendente, en buena medida por el conflicto bilateral surgido entre Colombia y Venezuela.

La comparación de los dos circuitos subregionales pone en evidencia que en la última década el MERCOSUR elevaba sus flujos de comercio recíprocos, mientras que la CAN los reducía.

CUADRO VIII.1
América del Sur: Cambios en la participación de los circuitos de comercio
1990-2010 en %

Circuito	1990	1999	2007	2010
Intra-MER	33,9	44,1	29,0	44,8
Intra-CAN	10,4	11,6	10,0	8,0
CAN- MER	18,9	13,3	12,9	16,1
MER-Chile	13,5	12,4	7,8	15,0
CAN-Chile	6,4	4,9	5,0	6,1
MER-VEN			6,0	5,8
CAN- VEN			8,0	3,6
Chile-VEN			1,0	0,6

Fuente: "El comercio intrarregional de la ALADI en los años noventa" Estudio 126, abril 2000, para los años 1990,1995 y 1999; "El comercio intrarregional por circuitos" Boletín Electrónico de ALADI, febrero 2008, para el año 2007; elaboración propia con datos de la ALADI para 2010

b) Los quince principales circuitos bilaterales

Los quince principales circuitos bilaterales en América del Sur ponen en evidencia la gravitación del MERCOSUR y, en particular, de Brasil, según puede observarse en el CUADRO VIII.2.

El peso del circuito Argentina- Brasil es muy notorio, seguido en importancia por los de Brasil-Chile y Argentina-Chile. En los diez principales circuitos comerciales, Brasil participa en ocho, Chile en tres, Argentina en dos y Perú en dos.

CUADRO VIII.2
América del Sur: Principales circuitos comerciales bilaterales
US$ Miles de millones en 2010 y %

Circuito	Monto	%
Argentina-Brasil	33.008	33,5
Brasil- Chile	8.429	8,6
Argentina -Chile	5.471	5,6
Brasil-Venezuela	3.965	4,0
Brasil- Bolivia	3.646	3,7
Brasil-Colombia	3.256	3,3
Brasil-Perú	2.980	3,0
Brasil- Uruguay	2.960	3,0
Chile- Perú	2.522	2,6
Brasil- Paraguay	2.199	2,2
Ecuador- Perú	2.144	2,2
Argentina-Uruguay	2.124	2,1
Chile-Colombia	1.784	1,8
Argentina- PAR	1.692	1,7
Colombia-VEN	1.644	1,7
Resto	20.671	21,0

Fuente: elaborado con información de la ALADI

2. El circuito entre Argentina-Brasil

a) La balanza comercial y la inestabilidad cíclica

La balanza comercial de Argentina y Brasil muestra importante oscilaciones. Los flujos de comercio bilaterales crecen hasta 2000, registran un fuerte descenso luego de la crisis argentina de 2001, y muestra un gran incremento desde 2003 hasta 2011. Desde este último año, con bastante probabilidad, se iniciará cierta desaceleración a partir de las medidas proteccionistas argentinas adoptadas desde comienzos de 2012.

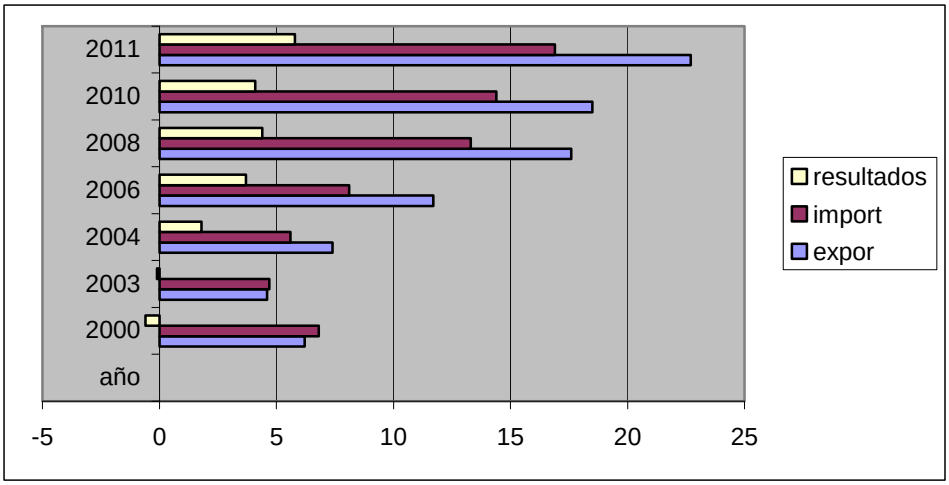
CUADRO VIII.3
Balanza comercial de Brasil con Argentina
US$ Miles de millones

Años	Exportaciones	Importaciones	Balanza
2000	6,2	6,8	(0,6)
2003	4,6	4,7	(0,1)
2004	7,4	5,6	1,8
2006	11,7	8,1	3,7
2008	17,6	13,3	4,3
2010	18,5	14,4	4,1
2011	22,7	16,9	5,8

Fuente: Elaborado con información de la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP), Brasil.

Para mejor ilustración véase el siguiente Gráfico:

Gráfico 1
Balanza Comercial de Brasil con Argentina



Desde 2004, el superávit comercial de Brasil con Argentina ha estado presente en todos los años y ha sido creciente. Este superávit brasileño ha contribuido, entre otros factores, a que Argentina acentúe, desde comienzos de 2012, medidas y prácticas de contención de importaciones que ya se insinuaban desde antes. Tomando en consideración los años 2004, 2006, 2008, 2010 y 2011, todos de déficit para Argentina en el comercio bilateral, la relación entre déficit acumulado e importaciones acumuladas desde Brasil se ubica en 21,69 %.

Los informes de la FIESP[85] indican que se ha observado un aumento de los plazos para la liberación de las licencias no automáticas de importación. Los atrasos son significativos en calzados, maquinas, neumáticos, autopartes, muebles de maderas, textiles, cables de cobre, línea blanca, etc. En algunos casos los atrasos son superiores a 250 días.

En el rubro alimentos, la FIESP señala que desde inicios de 2011 se registran atrasos en certificados sanitarios para productos perecederos como chocolates, quesos, productos de panadería, etc. A comienzos de 2012" 80 pedidos de certificados sanitarios están pendientes (…) algunos desde hace más de 300 días".

La posibilidad de que Brasil reclame ante la OMC por las medidas argentinas es, sin embargo, remota. Los asuntos relativos a comercio exterior están dentro de la esfera del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, pero también es considerada la opinión de Hacienda y la Cancillería. Aparentemente, esas tres carteras coinciden en la inconveniencia de llevar los contenciosos con otros países al seno de la OMC[86].

El circuito comercial Argentina-Brasil muestra, cíclicamente, empujes y retrocesos que son fuente de gran inestabilidad tanto en la relación bilateral como en el intercambio de ambos socios con los vecinos suramericanos.

[85] FIESP (Federación de Industrias del Estado de Sao Paulo) (2012), página WEB, comercio exterior, enero.
[86] L. O. Baptista Abogados Asociados, de Sao Paulo, declaraciones a Clarin de BA, 12 de enro de 2012

b) Características del comercio bilateral

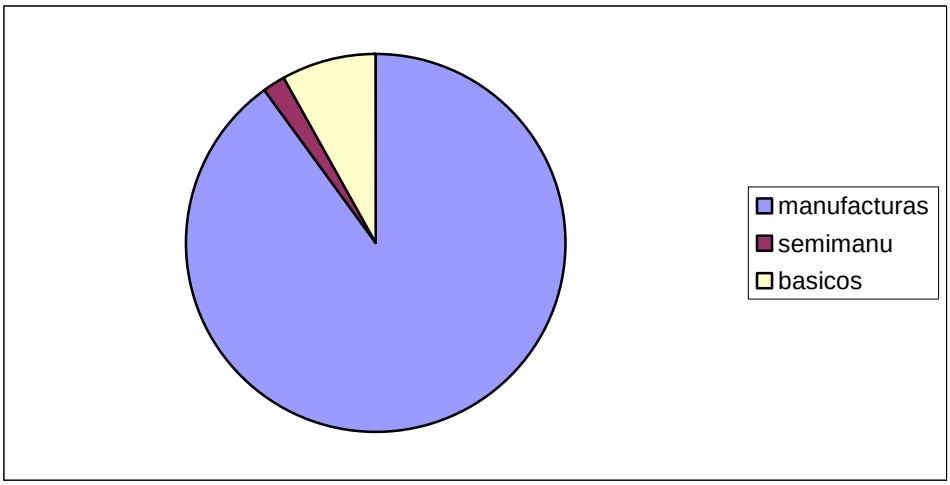
El comercio bilateral es predominantemente de manufacturas. Según las estimaciones de FIESP, el 90% de las exportaciones de Brasil y el 81% de las exportaciones argentinas están constituidos por bienes manufacturados. Ningún otro circuito en América del Sur presenta características similares.

Ahora bien, cuando se observa a los principales productos exportados desde Brasil hacia Argentina se comprueba que cuatro de los cinco principales en 2011 corresponden a la industria automotriz y significan 34% de las exportaciones bilaterales. A su vez, en las exportaciones de Argentina hacia Brasil tres de los cinco principales productos exportados corresponden a la industria automotriz y explican 39% de las exportaciones hacia el vecino.

El peso de la industria automotriz en el comercio bilateral es evidente y responde a los acuerdos de distribución de zonas de las terminales – todas de capital extranjero en los dos mercados – aun cuando hay presencia de capitales argentinos y brasileños en las autopartes.

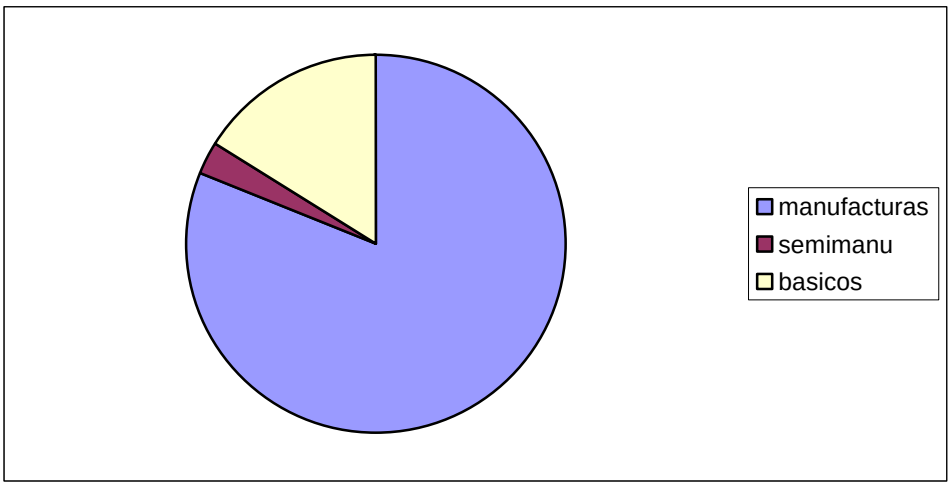
EXPORTACIONES DESDE BRASIL HACIA ARGENTINA

Manufacturados:	90%
Semi manufacturados:	2%
Básicos:	8%



EXPORTACIONES DESDE ARGENTINA HACIA BRASIL

Manufacturados: 81%
Semi manufacturados: 3%
Básicos: 16%



CUADRO VII.4
Brasil y Argentina: Principales Exportaciones en %

Brasil a Argentina	%	Argentina a Brasil	%
Automóviles de pasajeros	16	Automóviles de pasajeros	25
Partes y piezas	10	Vehículos de carga	10
Mineral de hierro	6	Trigo	9
Vehículos carga	5	Nafta	6
Motores para vehículos	3	Partes y piezas	4
Total	40	Total	54

Fuente: Datos de FIESP, ídem.

3. El circuito entre Chile-Perú

a) La balanza comercial

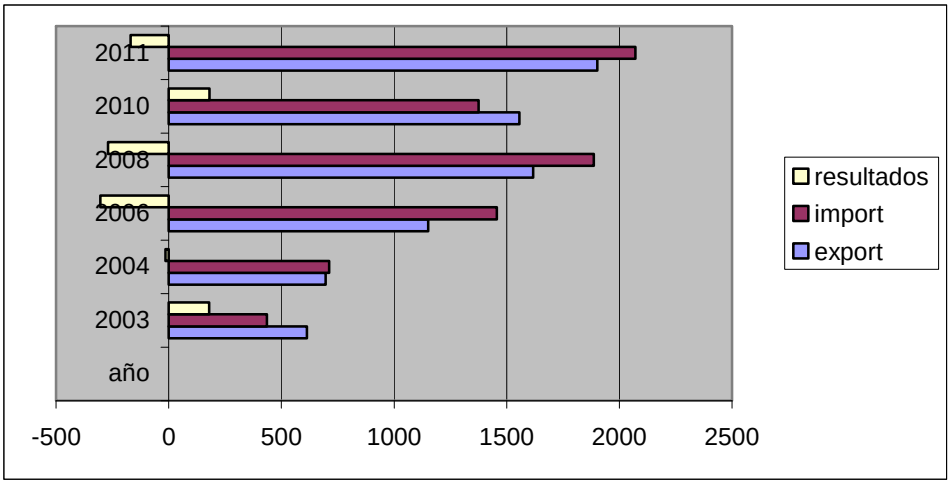
En el periodo 2003-2011 la balanza comercial muestra superávit en dos ocasiones para Chile y en cuatro para Perú. Tomando en consideración los años de déficit para Chile en el comercio bilateral (2004-2011), la relación entre déficit acumulados e importaciones acumuladas desde Perú (Da/Ma) se ubica en 12,36%, un porcentaje muy inferior al del circuito Argentina –Brasil.

CUADRO VIII.5
Balanza Comercial de Chile con Perú
US$ Millones de dólares en 2003-2011

Año	Exportaciones	Importaciones	Balanza
2003	614	435	179
2004	696	711	(15)
2006	1.152	1.456	(304)
2008	1.617	1.886	(269)
2010	1.556	1.375	181
2011	1.902	2.071	(169)

Fuente: Datos de la CAN, Lima.

Gráfico 2
Balanza Comercial de Chile con Perú



b) Productos exportados

El análisis de los principales productos exportados entre ambos países deja en evidencia que las exportaciones chilenas están más diversificadas que las peruanas. Los diez principales productos exportados desde Chile hacia Perú significaron, en 2011 el 22,2% del total. Los diez principales desde Perú a Chile el 75,4%. (Ver Cuadro VIII.6 del Anexo)

Perú es un exportador predominantemente de bienes primarios, con peso importante de mineral de cobre y mineral de molibdeno, aceite, harina de pescado y petróleo.

CUADRO VIII.7
Principales productos exportados desde Perú a Chile
US$ millones de dólares y %

De Perú a Chile	Monto	%
Mineral de cobre y concentrado	625,6	30,2
Mineral de molibdeno y concentrado	319,7	15,4
Aceites de petróleo	216,7	10,5
Ácido sulfúrico	104,4	5,0
Demás aceites combustibles	80,3	3,9
Eter de petróleo	59,8	2,9
Aceite de pescado	56,5	2,7
Harina de pescado sp	42,1	2,0
Harina de pescado p	29,1	1,4
Vehículos más de 10 pasajeros	26,8	1,3
Total	1.561	75,4

Fuente: Datos de la CAN, Lima.

El estudio de las exportaciones chilenas hacia Perú cobra particular interés cuando se compara con las exportaciones hacia otros destinos. Tres grandes vertientes de exportaciones chilenas se perciben en el cuadro siguiente:

- La vertiente asiática (China, Japón e India) que en 2011 representa el 35% de las ventas externas de Chile y está altamente concentrada en minerales. En el caso de Japón, además de los minerales y de salmón y trucha (que significan 83,5% de las exportaciones) son de cierta relevancia las exportaciones de alimentos procesados;

- la vertiente hacia EE.UU. que en 2011 significó el 11% de las ventas y con un peso importante de las exportaciones de minerales, de fruta fresca, salmón y trucha (67,1% del total exportado). No obstante, este es un mercado de cierta relevancia para alimentos procesados y para productos forestales y muebles de madera; y,

- la vertiente de América del Sur (Brasil, Argentina, Perú), que en 2011 representó 9,2% de las exportaciones totales, donde resultan de relevancia las exportaciones de la industria química y de los productos metálicos, la maquinaria y el equipo. Es de notar, sin embargo, que Brasil es un fuerte comprador de minerales en Chile (en términos porcentuales por debajo de Asia, pero por encima de EE.UU.) y un comprador relativamente más débil (siempre en términos porcentuales) de químicos y productos metálicos, maquinaria y equipo, que Perú y Argentina.

CUADRO VIII.8
Exportaciones de Chile según bienes y destinos
2011 y en %

BIENES	Total	Brasil	Argentina	Perú	China	India	Japón	EE.UU.
Mineros	59,7	57,9	11,1	2,8	87,1	95,4	70,0	43,4
No mineros	36,7	41,7	85,8	97,4	7,6	2,7	29,2	56,4
Fruta fresca	5,1	3,3	2,9	ND	0,8	ND	0,6	17,3
Salmón y trucha	3,5	6,4	2,7		1,9		13,5	6,4
Vino	2,1	2,0			0,5		1,1	3,0
Alimentos procesados	6,2	2,6	7,9	12,0	1,9	ND	6,5	6,4
Químicos	5,6	12,0	20,4	22,2				
Productos metálicos maquinaria y equipo	2,2	5,1	23,2	16,4				
Metálica básica	3,2	7,6			2,1			
Forestales y muebles madera							5,8	
% en total de exporta.	100	5,4	1,5	2,3	22,0	2,3	11,0	10,9

Fuente: Elaborado con información de DIRECON, Santiago.

El peso de los productos químicos en las exportaciones de Chile hacia Perú es muy relevante y representa el principal grupo de productos exportados. En 2011 los químicos hacia ese destino significaron 423 millones de dólares, es decir el 22% de las exportaciones hacia Perú. Pero también son relevantes las exportaciones de alimentos procesados (en términos porcentuales, Perú es el destino más relevante en este rubro) y de productos metálicos, maquinaria y equipo.

Chile ha firmados TLC con un número amplio de países, pero la observación de los productos exportados a varios destinos no sugiere que dichos acuerdos modifiquen sustancialmente el contenido primario de la exportaciones y reduzcan el peso histórico de las exportaciones de minerales.

4. El circuito entre la CAN y el MERCOSUR

a) Breves antecedentes

Las relaciones entre la CAN y el MERCOSUR son de larga data. En 1998 las dos subregiones suscribieron un acuerdo marco para la creación de una zona de libre comercio. Se estableció, entonces, que las negociaciones debían desarrollarse en dos etapas: la primera, para negociar un acuerdo de preferencias arancelarias fijas y, la segunda, para aprobar un acuerdo de libre comercio.

Tres acuerdos de complementación económica (ACE) crearon el sustento jurídico de la relación entre las dos subregiones: el ACE 36 firmado por Bolivia con el MERCOSUR; el ACE 58 suscrito entre Perú y el MERCOSUR; y, por último, el ACE 59 según el cual Colombia, Ecuador y Venezuela y los cuatro miembros plenos del MERCOSUR se

comprometen a formar un área de libre comercio que apunte a expandir y diversificar el comercio y, para ello, a eliminar las restricciones arancelarias y no arancelarias.

En 2005, el gobierno de Brasil, ante el persistente superávit en su comercio de bienes con sus vecinos andinos, promovió la realización de estudios en los países de la CAN – indagando en las particularidades del comercio recíproco y en las trabas al acceso – para fomentar las exportaciones andinas hacia el mercado brasileño.

En 2010, la Decisión 732 de la CAN promovió la creación de una comisión mixta para definir las áreas y mecanismos que faciliten una relación más profunda con el MERCOSUR.

Ambas regiones han apuntado a una relación más dinámica y profunda, pero los resultados hasta ahora han sido precarios.

b) Las exportaciones entre las subregiones

El circuito CAN - MERCOSUR ha tenido participación declinante – entre los circuitos suramericanos en años anteriores, y muestra un ascenso a partir del 2009, como puede verse en el Cuadro VIII.9.

El intercambio CAN–MERCOSUR se ha reactivado en la región, en un periodo de dificultades para exportar hacia otros mercados, en parte como consecuencia de la crisis en EE.UU. y en la UE.

Las exportaciones de bienes de la CAN destinadas al MERCOSUR han aumentado su participación en las exportaciones totales, sobre todo en 2010 y 2011, y otro tanto ocurre con las exportaciones hacia Chile y China. El caso de Venezuela es interesante: el ascenso en la participación es marcado hasta 2009, pero se reduce significativamente en los dos años siguientes, como consecuencia de las diferencias políticas entre Venezuela y Colombia que afectaron el comercio recíproco. En el mismo periodo, EE.UU., Canadá y México reducen su participación en las exportaciones de la CAN, y otro tanto ocurre con la UE. (Ver Cuadro VIII.10 del Anexo)

CUADRO VIII.9
CAN: Exportación de bienes según destino
US$ millones de dólares y %

Región/país	2009	%	2010	%	2011	%
MERCOSUR	3.578	4,6	5.517	5,6	7.462	5,7
Venezuela	5.449	7,0	3,174	3,2	4.335	3,3
Chile	2.328	3,0	3.187	3,2	5.130	3,9
EE.UU. y Canadá	24.785	31,8	32.734	33,2	42.645	32,6
México	865	1,1	1.034	1,0	1.272	1,0
China	5.194	6,6	7.864	8,0	9.294	7,1
Japón	2.206	2,7	3.330	3,2	3.541	2,7
India	568	0,7	567	0,6	881	0,6
UE (27)	11.124	14,3	13.861	14,0	20.040	15,3
otros	22.000	28,2	27.614	28,0	36.359	27,8
Total	78.016	100	98.621	100	130.789(p)	100

Fuente: Elaboración propia con estadísticas de la CAN

En el caso del MERCOSUR, las exportaciones con destino a la CAN han tenido una participación relativamente estable entre 2003 y 2011 al tiempo que la de Chile se redujo. El cambio más drástico se presenta en los actores extrarregionales: EE.UU., Canadá y México, que recibían 27,7% de las exportaciones del MERCOSUR en 2003, absorbían sólo 12,0% en 2011 y las exportaciones a la UE, entre los mismos años, registraba una caída de 21,6% al 16,4%.

El lugar de estos dos actores de primera importancia como destino de las exportaciones del MERCOSUR lo ocuparon China (que de 6,9% en 2003 pasó a 15,3% en 2011), en menor medida la India y los "otros" destinos (de 30,5% al 43,5%), claro indicio este último de la diversificación de las exportaciones del MERCOSUR en esos años. Ambos fenómenos – el gran ascenso de China y de "otros" como receptores de exportaciones suramericanas – responden fundamentalmente al incremento y a la diversificación de las exportaciones brasileñas.

CUADRO VIII.11
MERCOSUR: Exportaciones de bienes según destino
US$ millones de dólares y %

Región o país	2009	%	2010	%	2011	%
CAN	7.841	3,7	10.98	3,7	11.691	3,6
Venezuela	3.947	1,8	5.642	2,0	6.052	1,8
Chile	8.470	4,0	9.379	3,4	9.811	3,0
EE.UU. y Canadá	21.499	10,1	26.947	9,7	34.519	10,5
México	3.764	1,8	5.205	1,9	4.931	1,5
China	24.248	11,4	37.089	13,4	50.292	15,3
Japón	4.801	2,2	8.047	2,9	10.254	3,1
India	4.142	1,9	4.912	1,8	4.184	1,3
UE(*)	39.730	18,6	47.560	17,1	54.025	16,4
otros	94.998	44,5	122.169	44,1	143.196	43,5
Total	213.480	100	277.027	100	329.187	100

(*) Alemania, Bélgica, España, Francia, Italia, Países Bajos, Reino Unido
Fuente: Elaboración propia con estadísticas de la ALADI

Un comercio más equilibrado entre las dos subregiones – tanto en el valor agregado del intercambio como en los resultados cuantitativos de la balanza, que en ambos casos benefician al MERCOSUR y, en particular, a Brasil y Argentina – abriría perspectivas importantes para ambas partes en los próximos años.

5. Conclusiones

Del anterior análisis pueden derivarse las siguientes conclusiones:

a) El circuito bilateral Argentina-Brasil es predominantemente manufacturero y, dentro de las manufacturas, tiene un peso significativo la industria automotriz. Ese intercambio bilateral es muy relevante para Argentina, pero de peso relativamente inferior para Brasil, quien tiene exportaciones totales más diversificadas. El circuito se ha caracterizado por la recurrencia de las restricciones no arancelarias y por el superávit brasileño.

b) El circuito bilateral Chile-Perú es predominantemente de bienes primarios o semi manufacturados aunque en las exportaciones chilenas se destacan los químicos, los productos metálicos, la maquinaria y el equipo. El comercio con la contraparte es de relevancia menor, en ambos casos, en el conjunto de exportaciones y, en el caso de

Chile, la diversificación de las exportaciones es superior a la de Perú. El recurso a las restricciones no arancelarias no es frecuente y la balanza comercial muestra, en la última década, superávit alternados.

c) El circuito CAN-MERCOSUR muestra un intercambio con predominio manufacturero en las exportaciones del MERCOSUR y primario o semi manufacturero en las exportaciones de la CAN. El superávit ha correspondido al MERCOSUR. El intercambio bilateral es algo más importante para la CAN – la participación de las exportaciones hacia el MERCOSUR ha sido creciente en las exportaciones totales - que para el MERCOSUR, cuyas exportaciones hacia la CAN se han caracterizado por una participación baja y relativamente estancada. Las restricciones no arancelarias emergen cíclicamente entre ambas subregiones.

IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1.Conclusiones y recomendaciones

Estas conclusiones y recomendaciones apuntan a que las relaciones comerciales, tanto de bienes como de servicios y los flujos de inversión directa (IED) concomitantes, entre los países de América del Sur, avancen hacia la consolidación de la integración regional. Este trabajo se circunscribe a la América del Sur, pero la integración suramericana debe contemplar también formas, quizá específicas para cada caso, de aproximación con los procesos de integración centroamericanos y caribeños, incluyendo a México, lo cual requiere identificar áreas y modalidades de negociaciones destinadas a una progresiva articulación y convergencia de dichos procesos.

a) Promoción de exportaciones

La promoción de exportaciones a la que recurren varios países suramericanos ha sido positiva en tanto incrementa el número de mercados de destino de las exportaciones y, hasta cierto punto, el número de productos exportados. Con respecto al tipo de productos exportados, el impacto de la promoción parece ser más notorio en la exportación de bienes diferenciados y en los bienes homogéneos escasos. El resultado de la promoción se aprecia en las PYMES, que son las empresas con más dificultad y menos experiencia exportadora. Además, cuando se acompaña a las empresas en el proceso exportador se suelen obtener mejores resultados que cuando se emprenden acciones aisladas.

Las instituciones destinadas a promover las exportaciones han demostrado ser de utilidad en los países de América del Sur, aunque en la mayoría de ellos son de creación reciente y sin diversificación hacia el exterior.

No obstante, sería recomendable que:

- Las políticas públicas se orientaran a fortalecer a estas instituciones, con más recursos y personal, en aquellos casos que muestran claros síntomas de debilidad;

- las instituciones concentraran sus esfuerzos en las PYMES exportadoras y acompañaran a las empresas a lo largo del proceso exportador; y,

- que las instituciones de promoción cooperaran entre si, en especial en la instalación de oficinas en el exterior con costos compartidos, las cuales podrían comenzar con oficinas en otros países de la región hacia los cuales se busca incrementar el comercio.

b) Distribución de los beneficios del comercio

Es imprescindible poner atención en la distribución de los beneficios derivados del comercio de bienes. Los resultados indican que en la primera década del milenio, los países suramericanos de mayor desarrollo económico y comercial acumulan superávit comerciales con los demás países en cuyos mercados, además, colocan preferentemente sus manufacturas. Son también esos países los que mejor han aprovechado las preferencias arancelarias concedidas entre los países suramericanos, lo cual ha contribuido a que hayan aumentado las asimetrías entre los mismos.

Es evidente que para lograr el objetivo de profundizar la integración y el comercio intrasuramericanos se requiere una mejor distribución de los beneficios y un mayor aprovechamiento de las preferencias otorgadas. En ese sentido, para que la oferta exportable de los países más pequeños o de menor desarrollo pueda incrementarse sería recomendable:

- Mayor certidumbre de acceso a los mercados;
- impulsar programas especiales de fomento de la oferta exportable de los países de menor desarrollo;
- programas de cooperación y asistencia técnica en beneficio de los países de menor desarrollo destinados a lograr una mayor capacidad de obtención de los beneficios del comercio recíproco.

c) La inestabilidad en el comercio regional

Las políticas macroeconómicas anticíclicas aplicadas ante las crisis financieras mundiales en los países suramericanos han derivado en sobrevaloraciones cambiarias que han traído como resultado estímulos a las importaciones y desestímulos a las exportaciones con valor agregado.

La política económica de sobrevaloración cambiaria se ha convertido en el instrumento más relevante de algunos gobiernos suramericanos para combatir las presiones inflacionarias internas, en tanto el control de la inflación ha pasado a ser el objetivo numero uno de las políticas macroeconómicas.

Una política dirigida a promover el comercio intrasuramericano obliga a profundizar la cooperación y concertación en el campo macroeconómico, principalmente en cuanto a las políticas monetarias, cambiarias y fiscales aplicadas en varios países suramericanos en los últimos años.

d) Las reglas y disciplinas en el comercio de bienes

La región no ha simplificado sus normas sino que, por el contrario, ha ido segmentando las reglas y disciplinas que paulatinamente la pueden alejar del proyecto común. Sin embargo, es obvio que la creciente heterogeneidad en normas y disciplinas responde, en buena medida, a necesidades e intereses nacionales. Aun así, un esfuerzo destinado a simplificar las normas sería conveniente para facilitar e incrementar el comercio recíproco y las inversiones mutuas de una manera más equitativa.

En tal sentido, sería recomendable que:

- Se simplificaran los regímenes de origen, comenzando por el trámite que podría admitir, en un porcentaje amplio y creciente de items arancelarios, la certificación por el propio exportador, quien debería quedar sometido a

inspecciones al azar y, en caso de falsedad, sujeto a retaliaciones comerciales severas;

- se admitiera el trámite arbitral para la solución de controversias y se conviniera una norma regional, inspirada en parte en los Acuerdos de Complementación Económica suscritos en el marco de la ALADI. Por otra parte, la solución de controversias debería encaminarse hacia el trámite arbitral, en el ámbito regional, con tres etapas: el diálogo entre las partes; el análisis y sugerencias a partir de una oficina administrativa); y, si persiste el conflicto, la convocatoria de árbitros;

- se admitiera el régimen de la OMC para la valoración aduanera; y,

- se admitieran las zonas francas sólo para exportar fuera de la zona libre.

e) Las Restricciones No Arancelarias

Este tipo de restricciones son una clara expresión de las asimetrías de tamaño y las estructurales. Es notorio que las dificultades de acceso a los mercados regionales son mucho más significativas para los miembros de menor tamaño económico que para los grandes, y que los costos de protección asociados a la aplicación de esas barreras son más grandes cuanto más pequeño es el país que las aplica. Asimismo, esas restricciones generan incertidumbre de acceso al mercado ampliado y, por lo tanto, significan una barrera también para la inversiones que podrían radicarse en los mercados internos más pequeños con el propósito de vender en el mercado regional, impidiendo que aumente la oferta exportable de los países de menor desarrollo.

Es de especial relevancia disponer de un programa realista y consensuado en materia de reducción y eliminación de ese tipo de restricciones. En ese sentido, las sugerencias incluidas en el Estudio 185 de ALADI (ALADI, 2007), tanto por los alcances prudentes como por los tiempos previstos, resultan especialmente atinadas.

Igualmente, sería recomendable explorar, inspirándose en los nuevos instrumentos utilizados en el mercado financiero, en otras formas de colaboración como los Protocolos de Actuación en Escenarios Adversos (mejor conocidos como *living wills*), lo cual implica prever los escenarios, programar las respuestas y disponer de recursos para el auxilio.

f) El comercio de servicios

El rezago de América del Sur en materia de comercio de servicios es notorio y eso se expresa en una balanza deficitaria en servicios. El rubro más dinámico de los servicios (los denominados "Demás servicios") y el que resulta de especial relevancia para la productividad del conjunto de la economía, es también el que realiza el mayor aporte al déficit en el balance de servicios.

La Decisión 54 del MERCOSUR ("Profundización de la liberalización de servicios") aprobada en 2010, incluye varias propuestas para promover el intercambio de servicios entre los socios que pueden extenderse a los demás países de América del Sur.

En cuanto al diagnóstico:

- Se requiere disponer de estadísticas apropiadas y bien desagregadas sobre el comercio de servicios;
- es preciso hacer un relevamiento de las principales restricciones que impiden el comercio recíproco en sectores de interés exportador de las partes; y,

- se deberían revisar y analizar las modalidades de negociación que han predominado entre las partes.

En cuanto a las acciones futuras, sería recomendable:

- Avanzar, en varios países, en la formación terciaria según especialización en servicios;
- las compras gubernamentales de servicios (y programas de compras para PYMES) deberían ser herramientas muy relevantes para la expansión de los servicios;
- especial importancia debería otorgarse a las compras que promuevan el desarrollo de los "Demás servicios" y en particular a la informática y a los servicios a empresas; y,
- un programa de reaseguros conjunto entre varios países suramericanos podría reducir el impacto de ese rubro en la balanza de servicios.

En cuanto a las negociaciones futuras, sería recomendable avanzar hacia una concertación de posiciones para impulsar la liberalización universal de los servicios, tanto en las negociaciones regionales como en las bilaterales con países extrarregionales más desarrollados.

g) La Inversión Extranjera Directa y el comercio

La composición de las IED muestra que los sectores con mayor recepción en América del Sur, entre 2007 y 2010, fueron los recursos naturales y los servicios. En cuanto al origen, es de notar que EE.UU. y España reducen su participación al tiempo que China, los Países Bajos y la propia América Latina la aumentan, con destacado papel de las llamadas translatinas. La distribución sectorial de las inversiones realizadas o anunciadas por translatinas (fusiones, adquisiciones o instalación de nuevas plantas) indica que dos sectores, servicios y comercio, absorben las tres cuartas partes de las mismas.

La IED que reciben los países suramericanos desde el resto del mundo se dirige principalmente a recursos naturales y a servicios; las fusiones, adquisiciones y las inversiones en que participan translatinas en la región se dirigen a servicios y a comercio; las inversiones extrarregionales en recursos naturales tiene como principal destino de las exportaciones el resto del mundo; y, las inversiones en servicios (telefonía celular, financieros) están orientadas a los mercados internos aunque podrían estimular el comercio de servicios intrarregional.

En este campo, sería recomendable que:

- Las políticas públicas de formación y *mejoramiento* continuo de los empresarios y las empresas proveedores de servicios asuman un papel de primera importancia;
- desarrollar un programa destinado a mejorar el acceso y la certidumbre jurídica en los mercados para superar el rezago relativo de la región en servicios;
- a pesar de la oposición a los *requisitos de desempeño* en la OMC, la negociación con el inversor extranjero es siempre una posibilidad abierta, a menos que el país anfitrión haya clausurado esa posibilidad mediante un TLC; y,
- concertar negociaciones conjuntas por pares de países o a nivel subregional, lo cual ofrece muchas más oportunidades para negociar *requisitos de desempeño* que la negociación individual.

h) La integración productiva

Un proceso dinámico de integración productiva tendría fuerte impacto sobre el comercio intrasuramericano. En ese sentido, sería recomendable que:

- Se fomenten y surjan cadenas de baja asimetría – con manejo difundido de la información y eslabones con experticia elevados en sus respectivos campos de acción - con gobierno equilibrado y distribución equitativa de los beneficios; y,
- aplicar políticas públicas de formación y *mejoramiento* continuo tanto de los empresarios como de las empresas de proveedores.

Dicho lo anterior, no se deberían menospreciar las dificultades y limitaciones, tales como:

- Un problema grave, que ha frenado una relación más dinámica y creativa entre las empresas de los Estados parte (tanto en el MERCOSUR como en la CAN) ha sido, precisamente, como se ha mencionada de manera reiterada, la incertidumbre de acceso a los mercados.
- La incertidumbre jurídica es otro problema de significación. El atraso relativo de América del Sur en materia de servicios y el debilitamiento de sus sectores manufactureros son también dificultades que deben ser enfrentadas a corto plazo.

i) La Inversión y los requisitos de desempeño

Un tema de especial relevancia es el de los *requisitos de desempeño* que, por lo general, los países en desarrollo acostumbraban introducir en los contratos con inversores extranjeros con el claro propósito de reducir los desequilibrios de balanza de pagos; pero, también, de fomentar exportaciones hacia mercados en los cuales el inversor extranjero tenia o podía tener acceso.

No obstante, tanto a nivel multilateral como en los TLC, se imponen restricciones a los requisitos que podrían plantear los gobiernos a los inversores extranjeros.

En tal sentido, sería recomendable:

- No suscribir acuerdos con países de extrazona en los cualesl se incluya, a texto expreso, la prohibición de exigir *requisitos de desempeño*; y,
- vincular los programas nacionales de fomento a la inversión extranjera – que varios países de la región tienen en vigencia – con la aceptación de *requisitos de desempeño* en materia comercial y de transferencia de tecnología.

j) La liberalización de las compras gubernamentales

En la actualidad, se ejerce una fuerte presión a nivel de las negociaciones multilaterales (OMC) y bilaterales (TLC) para liberalizar las compras gubernamentales, las cuales quedarían regidas por el Trato Nacional a los proveedores extranjeros.

Un sistema de compras plenamente liberalizado, a escala global, reproduciría una distribución asimétrica similar, en beneficio de las grandes potencias exportadoras, principalmente EE.UU. y la UE, y de algunos países emergentes como China y la India.

Un tema central, al respecto, refiere a la relación entre las PYMES y las compras gubernamentales, cuya situación se vería desmejorada – a pesar de la existencia de umbrales - en un acuerdo de las características de un TLC.

Iniciativas como el Protocolo de Compras Gubernamentales del MERCOSUR y la Medida Provisoria 495 de Brasil muestran ciertas limitaciones que deberían motivar más análisis y reflexión.

En esta materia, sería recomendable:

- No suscribir tratados o protocolos que liberalicen las compras gubernamentales si no se contemplan, de manera expresa, las asimetrías en el tamaño de las economías y en el tamaño y escala de las empresas de cada parte; y,
- las compras gubernamentales deberían ser un tema de máxima relevancia en el análisis, debate y, de ser posible, acuerdo entre los países de América del Sur.

2. El papel del SELA

Por mandato de los Estados Miembros del SELA, el presente estudio forma parte de un conjunto de análisis que incluirá también a los Estados centroamericanos y a los Estados del Caribe, en particular los que constituyen la Comunidad del Caribe.

Ambos estudios tienen por objeto, por un lado, analizar aquellos elementos que dificultan una mayor integración y complementariedad comercial entre los países integrantes de las tres subregiones y, por otro lado, determinar mecanismos y modalidades para fomentar dicho intercambio comercial, tanto de bienes como de servicios, así como los flujos de inversiones directas destinadas a expandir y profundizarlo.

Los dos estudios serán presentados por la Secretaría Permanente del SELA al Consejo Latinoamericano, en su XXXVIII Reunión Ordinaria del próximo mes de octubre del 2012, con la finalidad de que constituyan la base de un tercer estudio que realizaría el SELA sobre los flujos de comercio de bienes, servicios e inversión entre todos los Estados Miembros del SELA.

ANEXOS

CAPITULO II
CUADRO II.1
Apertura Comercial (Comercio/PBI)

País	1990	2007
Argentina	12,4	47,0
Bolívia	33,0	61,2
Brasil	10,3	24,3
Chile	46,0	69,2
Colômbia	25,5	40,9
Ecuador	39,5	54,7
Paraguay	77,9	143,6
Peru	21,3	46,5
Uruguay	31,8	53,4
Venezuela	52,2	56,4

Fuente: CEPAL (2008): "Indicadores de comercio exterior y política comercial mediciones de posición dinamismo comercial"

CAPITULO IV
CUADRO IV.2
Exportaciones mundiales por Intensidad tecnológica, 1995-2010

	1995 mundo	2010 mundo	1995 en desarrollo	2010 en desarrollo
Total exportación bienes	100	100	100	100
Primarios (s/petróleo)	17,0	17,2	15,7	18,1
Manufacturas	83,0	82,8	84,3	81,9
intensivas en trabajo baja calificación	15,3	11,5	13,5	8,4
Baja inten. tecnológica	7,8	8,6	9,2	9,0
media inten. tecnológica	28,0	26,9	27,0	25,6
alta inten. tecnológica	29,2	33,3	32,1	36,6

Fuente: elaborado con información de la UNCTAD

CUADRO IV.3
Superávit en comercio de bienes de Argentina y Brasil con América del Sur
2010 US$ Miles de Millones y %

País	Argentina			Brasil		
	Export.	Import.	Balanza	Export.	Import.	Balanza
Argentina				18.589	14.933	3.656
Bolivia	607	350	257	1.234	2382	(1.148)
Brasil	14.419	17.658	(3.239)			
Colombia	1.301	149	1.152	2.217	1.171	1.046
Chile	4.489	885	3.604	4.289	4.264	25
Ecuador	501	163	338	985	60	925
Paraguay	1.154	436	718	2.553	634	1.919
Perú	1.120	121	999	2.034	944	1.090
Uruguay	1.551	586	965	1.539	1.647	(108)
Venezuela	1.423	21	1.402	3.869	913	2.956
Total	26.565	20.369	6.196	37.309	26.948	10.361
Total s/Brasil	12.146	2.911	9.235			

Fuente: elaborado con información de la UNCTAD

CUADRO IV.5
América del Sur: Exportaciones por tipo de Producto
(En %)

Productos	1995	2005	2009
Alimentos	29,14	22,68	28,56
Materias primas agropecuarias	5,6	3,22	3,14
Combustibles	16,13	25,10	20,75
Minerales	15,25	16,40	19,55
Manufacturas	33,30	31,27	26,62
· químicos	5,67		5,96
· material y equipo de transporte	10,0		8,42
Otras	17,69		10,21

Fuente: elaborado con información de la UNCTAD

CUADRO IV.7
América del Sur: Exportaciones de manufacturas por Destino
En %. Promedio 2008/2010

País	ALC	EE.UU.	UE	Asia	Resto
Argentina	75,0	6,4	10,2	2,4	6,0
Bolivia	45,3	30,9	19,4	2,2	2,3
Brasil	44,8	15,6	18,1	6,8	14,7
Chile	64,5	9,4	10,8	7,0	8,4
Colombia	70,1	11,7	6,7	5,4	6,2
Ecuador	89,5	5,5	1,6	0,5	2,9
Paraguay	76,9	3,1	9,0	4,0	7,0
Perú	59,6	28,2	7,6	1,7	2,8
Uruguay	66,4	3,6	11,2	6,2	12,6
Venezuela	47,5	20,3	17,4	5,9	8,9

Fuente: CEPAL (2011) "Perspectivas de la economía de ALC"

CUADRO IV.8
América del Sur: Cambios en los perfiles exportadores manufactureros
Países seleccionados

	Argentina	Brasil	Colombia	Uruguay	Venezuela
MATERIAL DE TRANSPORTE					
Ascendente	X		X		X
Estable					
Descendente		X		X	
QUIMICOS					
Ascendente	X			X	
Estable		X	X		
Descendente					X
OTRAS INDUSTRIAS					
Ascendente					
Estable					
Descendente	X	X	X	X	X

Fuente: Cuadro anterior

CUADRO IV.9
Participación de cada país en el comercio negociado y en el total de las importaciones desde América del Sur

País	2000 neg	2000 total	2008 neg	2008 total	2011 total(*)
Argentina	26,4	21,3	23,9	18,4	20,2
Bolivia	2,7	2,6	1,7	2,4	3,2
Brasil	37,4	30,3	26,4	21,8	25,2
Colombia	2,4	6,7	3,9	5,9	7,1
Chile	15,5	14,0	20,8	16,8	14,6
Ecuador	1,1	3,4	2,7	5,9	5,3
Paraguay	4,1	3,3	5,7	3,8	4,4
Perú	2,1	6,7	4,9	7,8	8,1
Uruguay	4,2	4,6	3,8	3,9	4,1
Venezuela	4,1	7,0	6,1	13,3	7,2
	100	100	100	100	100

(*) Enero-setiembre

CAPITULO VI
CUADRO VI.2.b
Distribución de los montos proyectados para cada país de la IED según Intensidad tecnológica en %

Intensidad tecnológica	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Perú	ALC
Alta	6	6	--	2	--	5
Media alta	45	30	3	30	10	28
Media baja	18	52	95	54	81	55
Baja	31	11	1	13	9	11
Total	199	99	99	99	100	99

Fuente: CEPAL sobre la base de anuncios de inversión en IDI Markets, Financial Times

CUADRO VI.2.c
ALC: Origen de la IED en %

País o Región	2006-2010 (prom) %	2010 %
EE.UU.	25	17
Países Bajos	5	13
España	10	4
Centros Financieros del Caribe	10	7
Canadá	5	4
China	-	9
Reino Unido	4	4
Japón	2	3
América Latina	8	10

Fuente: Elaborado con estadísticas de la CEPAL

CUADRO VI.3
Principales adquisiciones de más de US$ 100 millones de países latinoamericanos
2010. US$ Miles de millones

País		Extrarregión.	%		Intrarregión.	%
BRASIL	Destino			Destino		
Minería	RU y Portugal	3.692	39,6	Perú	419	71,9
Siderúrgica	Canadá	1.607	17,2			
Construcción	Portugal	1.894	20,3			
Alimentos	EE.UU.	1.260	13,5			
Petróleo	EE.UU.	530	5,7			
Manufactura	EE.UU.	350	3,7			
Servicios				México	164	28,1
Total		9.333	100,0		583	100,0
COLOMBIA						
Servicios				Panamá, Guatemala y Chile	3.024	100,0
Total					3024	100,0
MÉXICO						
Servicios	EE.UU. y Noruega	1.880	72,2			
Comercio				Chile	604	63,6
Alimentos	EE.UU.	575	22,1			
Manufacturas	EE.UU.	150	5,7	Ecuador	345	36,4
Total		2.605	100		949	100,0

Fuente: Elaborado con estadísticas de la CEPAL

CUADRO VI.4
Principales inversiones de más de US$ 100 millones de países de la región.
2010. (US$ Miles de millones y %)

País	Destino	Monto	%
BRASIL			
Siderúrgica	Argentina, Colombia Chile y Perú	974	66,8
Petróleo	Colombia	283	19,4
Construc.	Paraguay	100	6,8
Servicios	Colombia	100	6,8
Total		1.457	100,0
MÉXICO			
Servicios Telefónía	Brasil y Colombia	1.561	100,0
Total		1.561	100,0
CHILE			
Comercio	Brasil, Perú, Argentina y Colombia	1.136	100,0
Total		1.136	100,0

Fuente: idem.

CUADRO VI.5
ALC: Distribución Sectorial de Fusiones, Adquisiciones e Inversiones en nuevas Plantas por translatinas en la región.
2010. US$ Miles de millones y %

Sector	Monto	%	Nro. Proyectos	Origen
Servicios	4.849	55,7	7	Colombia, México y Brasil
Comercio	1.740	20,0	5	Chile y México
Siderurgia	974	11,2	4	Brasil
Minería	419	4,8	1	Brasil
Manufactura	345	4,0	1	México
Petróleo	283	3,2	1	Brasil
Construcción	100	1,1	1	Brasil

Fuente: idem.

CAPITULO VIII
CUADRO VIII. 6
Principales Productos exportados entre Chile y Perú
US$ millones dólares y %

De Chile a Perú	Monto	%	De Perú a Chile	Millones	%
Preparados no alcohólic. para bebidas	60,8	3,2	Mineral de cobre y concentrado	625,6	30,2
Aceites combustibles	56,0	2,9	Mineral de molibdeno y concentrado	319,7	15,.4
Gasolina para vehículos(90)	55,0	2,9	Aceites de petróleo	216,7	10,5
Minerales de cobre y concentrados	51,0	2,7	Acido sulfúrico	104,4	5,0
Nitrato de amonio	41,4	2,2	Demás aceites combustibles	80,3	3,9
Papel prensa	35,9	1,9	Eter de petróleo	59,8	2,9
Pasta química de madera	34,5	1,8	Aceite de pescado	56,5	2,7
Cartulinas	32,6	1,7	Harina de pescado sp	42,1	2,0
Barras de hierro	28,4	1,5	Harina de pescado p	29,1	1,4
Gasolina para vehículos(97)	26,4	1,4	Vehículos más de 10 pasajeros	26,8	1,3
TOTAL	422	22,2	TOTAL	1.561	75,4

Fuente: Elaboración propia con estadísticas de la CAN

CUADRO VIII.10
CAN: Intercambio Comercial de Bienes según Destino y Origen
US$ Millones y %

Región o país	2009	%	2010	%	2011	%
MERCOSUR	12.432	8,1	16.515	8,5	21.029	8,2
Venezuela	7.422	4,9	4.537	2,3	6.684	2,6
Chile	4.610	3,0	6.350	3,2	9.098	3,5
EE.UU. y Canadá	43.755	28,7	56.062	28,7	71.727	28,3
México	4.671	3,1	7.041	3,6	10.065	3,9
China	14.284	9,4	21.369	10,9	28.076	11,0
Japón	4.930	3,2	6.932	3,5	7777	3.0
India	1519	1.0	1992	1.0	2.780	1,1
UE	20.858	13,7	25.617	13,1	35.373	13,8
OTROS	38.016	24,9	49.206	25,2	64.612	24,5
TOTAL	152.648	100	195.414	100	255.146(p)	100

Fuente: Elaboración propia con estadísticas de la CAN

BIBLIOGRAFÍA

ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), Estudios 185, julio 2007; 186, julio 2007; 192, diciembre 2007; 198, mayo 2009; y 199, diciembre 2010. Montevideo.
——— Cláusula de Salvaguardia, Cuaderno Nº 2.

AZEVEDO, Ch. (2010), "Rol de las compras públicas en la ejecución presupuestal", Ministerio de Planeamiento, Brasil, Internet.

BADILLO ROJAS, A. (2008), "Las barreras no arancelarias al comercio agropecuario intrasubregional en la Comunidad Andina", AGROALIMENTARIA, Nº 26. enero-junio.

BEKERMAN, M. y RODRIGUEZ, S. "Política comercial y MERCOSUR para un proceso de crecimiento con equidad", CENES, CONICET, Buenos Aires, S/f.

BERLINSKI, J. (2010), "La política comercial común en el MERCOSUR", Red MERCOSUR, Observatorio, Montevideo.

CARRILES, G. (2005), "Impacto de las Negociaciones Hemisféricas: Implicancias en Inversiones", Secretaría General de la CAN, documento Informativo SG/di 717.

CCE (Consejo Coordinador Empresarial)(1998), *Contribución de los servicios empresariales a la competitividad de las empresas industriales*, Bruselas, noviembre, Internet.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)(2011), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2010-2011*,Capítulo III *Los desafíos de América Latina y el Caribe para mejorar su inserción en la economía mundial*, Santiago de Chile.

——— (2010), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.

——— (2009), López, A.; La Torre y Ramos D. "Las exportaciones de servicios de América Latina y su integración en las cadenas globales de valor", Santiago de Chile.

——— (2008), *Indicadores de comercio exterior y política comercial: mediciones de posición y dinamismo comercial*, Santiago de Chile.

——— (2004), Giordano, P. y Mesquita y Quevedo: "El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional", Santiago de Chile.

Ciencia y Educación (2011), "Argentina tercer exportador de software", Buenos Aires, Internet.

COMISEC (Comisión Sectorial para el MERCOSUR)(2006), "Aspectos de la inserción internacional del Uruguay. Análisis y Reflexiones", julio, y "Negociaciones sobre Propiedad Intelectual: algunos impactos en sectores productivos e innovación", Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Montevideo, octubre.

DEL CASTILLO, J. R. (2009), "La integración de los procesos productivos en la UE: El caso de España", CEPAL, IPEA, ABDI.

DI PAULA, C., PALADINO, L., PLOTTIER, C. y SILVEIRA, L. (2009), "Políticas activas para la promoción de exportaciones", UCU, Montevideo.

FAIRLIE, A., QUEIJA, S. y RASMUSEN, M. (2006), "El TLC Perú-USA: un balance critico", LATIN CISEPA, Internet.

FORERO, F. (2010), "La coordinación de la política comercial en la Comunidad Andina y sus efectos en el proceso de integración", Tesis de Maestría, Colombia, Internet.

GIBBS, Murry (2007), "Política Comercial", Departamento de Asuntos Económicos y sociales, ONU.

Gobierno de Ecuador (2008), *Ley orgánica del sistema nacional de contratación pública*, Internet.

Gobierno del Perú (2010), *Compras Gubernamentales de los Estados Unidos*, Oficina Comercial del Perú en Miami, Internet.

GÓMEZ, A. y Nieto, V. M. (2006), "El mercado de compras públicas en Colombia: descripción y análisis". Planificación y Desarrollo, Vol 37 N° 1.

ICEX (Instituto Español de Comercio Exterior) (2010), "Informe sobre compras públicas en Brasil", Embajada de España en Brasil, Internet.

LAMY, PASCAL (2012), "Change the way the world measures Trade flows", Global Viewpoint, febrero.

MERCOSUR (Mercado Común del Sur)(2009), *Séptimo Informe Semestral de la Secretaria del MERCOSUR*, Montevideo, febrero, inédito.

——— LXVIII Reunión Ordinaria del GMC, *Propuesta de Pautas para la interacción productiva del MERCOSUR*, DI Nº13/07, Montevideo.

——— Sector Asesoría Técnica de la Secretaria del MERCOSUR, Documento SAT 06/2008, inédito.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos)(2002), *The Size of Government Procurement Markets*, Offprint from OCDE Journal on Budgeting Vol. 1, Num. 4.

QUIJANO, J.M. (2010), "El MERCOSUR 20 años después", CEFIR, Montevideo.

RIOS, S., RIBEIRO, F. y POURCHET, H. (2007), "Elementos para um programa de promoção de importações brasileiras oriundas de países da América do Sul", Río de Janeiro, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior.

ROCA TAVELLA, S. (2011), "Trato disparejo a la inversión nacional". Scribd.com, Internet.

RODRIK, D. (1995), "Political economy of trade policy", Grossman and Rogoff Eds. Handbook of Internacional Economics, N. York.

SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe)(2011), *Las asimetrías en los procesos de integración de América Latina y el Caribe*, SP/ Di N° 12–11, Caracas.

——— (2011), *El sistema multilateral de comercio: ¿La bicicleta puede pararse? Los retos del comercio para el desarrollo de América Latina y el Caribe*, SP/CL/XXXVII.O Di No. 26-11, Caracas.

——- (2009), *Informe Final de la Reunión Regional sobre el Tratamiento de las Asimetrías en los Procesos de Integración de América Latina y el Caribe*, SP/RR-TAPI-ALC/IF-09, Caracas.

—— (2008), *Dimensión social de la integración: Lineamientos para un Plan de Acción en salud, educación, vivienda y empleo*, SP/SRC-DSIALC/DT 1-08, Caracas.

TUSSI, D. (2009), "The politics of trade: role of research in trade policy and negotiation" IDRC, Otawa.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo)(2011), *Service Trade and Development*, Ginebra.

——— (2010), *Informe sobre las inversiones en el mundo*, Ginebra.

——— (2010), *Evaluación de los servicios y el comercio de servicios en los países andinos, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*, ONU, Nueva York.

——— (2008), *La logística comercial y las cadenas de valor mundiales*, Junta de Comercio y Desarrollo, Ginebra.

——— (2007), *Informe sobre el comercio y el desarrollo*, Ginebra.

——— (2005), *Cuestiones relacionadas con los acuerdos internacionales: Controversias entre inversores y Estados y repercusiones en las políticas*, Ginebra.

——— (2003), *Solución de controversias entre Estados*, Ginebra.

VOLPE, Ch. (2010), "Una valuación de la efectividad de la promoción de exportaciones en América Latina y el Caribe", Informe Especial, Resumen, BID, Washington.