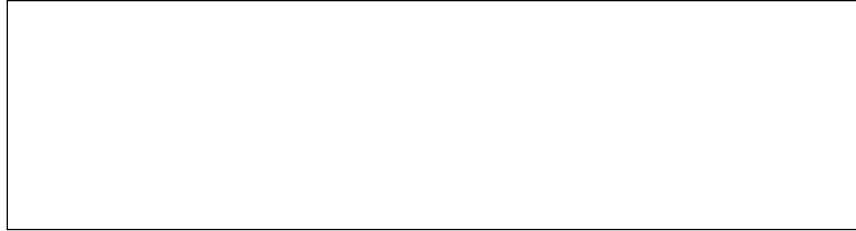


**Las negociaciones
comerciales
y su impacto en la
internacionalización
de empresas**

Serie "Material didáctico sobre comercio internacional"

Nº 3

Las negociaciones comerciales y su impacto en la internacionalización de empresas



Fecha de catalogación:

Diseño de tapa: Eduardo Ruiz

© 2010, Fundación Standard Bank
Riobamba 1276
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
República Argentina.

Reservados todos los derechos. Queda prohibida toda reproducción, total o parcial, de esta obra por cualquier medio o procedimiento, o en cualquier idioma, bajo las sanciones establecidas por la ley, sin previa autorización formal de los autores.

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723.

ISBN

Printed in Argentina

ÍNDICE

Presentación	9
Introducción. Internacionalización de empresas, especialmente de las PyMEs, y las negociaciones comerciales internacionales. <i>Por Félix Peña</i>	11
Las negociaciones buscan su lugar en el mundo. <i>Por Florencia Carbone</i>	21

Primera Parte

EL IMPACTO DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES EN LA INTERNACIONALIZACIÓN DE EMPRESAS: EXPERIENCIAS DE NEGOCIACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA

Información sobre el desarrollo del ciclo (Programas y Relatorías)

Sesión I. Las negociaciones comerciales y la internacionalización de empresas: algunas experiencias latinoamericanas. <i>Por Osvaldo Rosales, Elvio Baldinelli y Raúl Ochoa</i>	29
Sesión II. El nuevo rol del Parlamento Europeo y su incidencia en las negociaciones internacionales. <i>Por José Antonio Sanahuja</i>	37
Sesión III. El impacto del acuerdo entre Perú y la Unión Europea en la dinámica de la internacionalización empresaria. <i>Por Alan Fairlie Reinoso, Diana Tussie y Guillermo Feldman</i>	43
Sesión IV. Acuerdo de asociación Chile-Unión Europea: aspectos relevantes para la pequeña y mediana industria. <i>Por Patricio Leiva y Héctor Zires</i>	49
Sesión V. PyMEs centroamericanas y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. <i>Por Jaime Granados, Lucio Castro y Norberto Pontiroli</i>	55
Sesión VI. Las negociaciones Mercosur-Unión Europea y las PyMEs desde la perspectiva del Brasil. <i>Por Mario Marconini, Dante Sica y Marcela Cristini</i>	63

LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES Y LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS PYMES

La visión de los especialistas

América Latina: Oportunidades en la poscrisis. <i>Por Osvaldo Rosales</i>	71
El nuevo papel del Parlamento Europeo tras el Tratado de Lisboa: incidencia en las negociaciones comerciales internacionales. <i>Por José Antonio Sanahuja</i>	89
Negociaciones internacionales y su impacto en la internacionalización de PyMEs: el caso de las negociaciones Perú-Unión Europea. <i>Por Alan Fairlie Reinoso</i>	97
Aplicación y resultados del Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea y las PyMEs. <i>Por Patricio Leiva</i>	103
PyMEs centroamericanas y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea: procesos de participación y ¿aprovechamiento? <i>Por Jaime Granados y Natalia Blanco</i>	113
La importancia de las negociaciones comerciales en la estrategia de internacionalización de las PyMEs. <i>Por Ricardo Rozemberg</i>	123
Las PyMEs y la importancia de las cámaras empresarias en el seguimiento de los acuerdos comerciales. <i>Por Raúl Ochoa</i>	135
La agenda complementaria del comercio internacional, los acuerdos de integración regional y las PyMEs. <i>Por Lucio Castro</i>	139
Las negociaciones comerciales y la internacionalización de empresas: la importancia del acceso a mercados. <i>Por Adrián Makuc</i>	145
La propiedad intelectual en un contexto de internacionalización de las PyMEs. <i>Por Carlos Correa</i>	151
Origen de las mercaderías, liberalización del comercio e integración productiva. <i>Por Osvaldo Nussold</i>	157

Los acuerdos de inversión como herramienta de estímulo a la internacionalización de empresas.

Por Christian Leroux165

La Argentina y las negociaciones agrícolas internacionales.

Por Jorge Iturriza171

Comercio, medio ambiente y proteccionismo ambiental.

Por Carlos Galperín 177

Ventajas y desafíos de la apertura para países en desarrollo en el mercado de las contrataciones públicas.

Por Guillermo Rozenwurcel187

El comercio internacional de servicios: negociaciones internacionales y restricciones domésticas.

Por Julio Berlinski197

Anexo

Equipo de especialistas participantes del ciclo 205

PRESENTACIÓN

Este libro es la continuación de una serie de publicaciones del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación Standard Bank, titulada "Material Didáctico sobre Comercio Internacional". Es el resultado del ciclo sobre "El impacto de las negociaciones comerciales en la internacionalización de empresas: experiencias de negociación con la Unión Europea", que consistiera en seis seminarios desarrollados a lo largo de la segunda mitad del año 2010, así como también del contenido abordado en el curso especial sobre "Las negociaciones comerciales y la internacionalización de las PyMEs", realizado entre octubre y noviembre del mismo año.

La obra está organizada en dos partes. La primera contiene una nota periodística que aborda la temática del ciclo, así como también los programas y relatorías de cada uno de los seis seminarios. La segunda parte incluye 17 artículos elaborados por especialistas en temas relacionados a las negociaciones comerciales e internacionalización de empresas (tanto quienes expusieron en el marco del ciclo como aquellos que estuvieron dictando los distintos módulos del curso especial). Finalmente, en el anexo se pueden encontrar los *curriculum vitae* resumidos de los especialistas participantes de las sesiones del ciclo y del curso especial.

El ciclo fue coordinado por Félix Peña. La compilación y edición de este libro estuvo a cargo de Norberto Pontiroli.

Participaron en la programación y en el desarrollo del ciclo: Félix Peña, Mariana Varela, Norberto Pontiroli, Osvaldo Rosales, José Antonio Sanahuja, Alan Fairlie Reinoso, Patricio Leiva, Jaime Granados, Mario Marconini, Ricardo Rozenberg, Raúl Ochoa, Lucio Castro, Adrián Makuc, Carlos Correa, Osvaldo Nusshold, Christian Leroux, Jorge Iturriza, Carlos Galperín, Guillermo Rozenwurcel, Julio Berlinski, Elvio Baldinelli, Diana Tussie, Guillermo Feldman, Héctor Zires, Dante Sica y Marcela Cristini. Colaboraron en la preparación del ciclo: Rodrigo Silvosa, Paloma Ochoa, Ezequiel Eborall, Florencia Davicino, Soledad Gómez Obligado, Rosanna Bella, Omar Sproviero, Yesica Rossi y Bárbara Gallardo.

Buenos Aires, diciembre de 2010.

INTRODUCCIÓN

Internacionalización de empresas, especialmente de las PyMEs, y las negociaciones comerciales internacionales

La internacionalización de sus empresas, especialmente de las PyMEs, a través de múltiples modalidades de proyección externa, es una nueva dimensión del comercio exterior de una nación. Supone el desarrollo de múltiples modalidades de presencia en terceros mercados, sostenida en el tiempo, de los bienes, servicios y actividades recreativas, que un país está en condiciones de ofrecer en forma competitiva¹.

¿Qué importancia tienen para una empresa de nuestro país y, especialmente, para una PyME que se proyecta al mundo, las negociaciones comerciales internacionales en las que participa la Argentina, así como también los acuerdos preferenciales que concluyen terceros países entre sí y que pueden tener diferentes efectos en el desplazamiento de ventajas competitivas, sea en beneficio o en perjuicio, de bienes y servicios originados en nuestro país? ¿Cuáles son las cuestiones más relevantes a tomar en cuenta en el seguimiento, desde la perspectiva de la inteligencia competitiva de una empresa proyectada al mundo, de las negociaciones comerciales internacionales en las que participa la Argentina, o de aquellas en las que no participa el país pero que pueden incidir en la competitividad internacional de sus bienes y servicios? ¿Qué lecciones pueden extraer las empresas que internacionalizan sus actividades, de las negociaciones comerciales internacionales que han desarrollado otros países entre sí? Y, en particular, tomando en cuenta que la Argentina y sus socios del Mercosur han relanzado tras la Cumbre de Madrid (mayo de 2010) sus negociaciones birregionales con la Unión Europea (UE), ¿qué se puede aprender de los acuerdos comerciales que a su vez otros países, especialmente latinoamericanos, han concretado también con la UE?

Estas han sido algunas de las principales preguntas que se han tomado en cuenta en el ciclo de actividades que el Instituto de Comercio Internacional de la Fundación Standard Bank ha desarrollado durante 2010. Este volumen recoge las

¹ Véanse al respecto los volúmenes 1 y 2 de la colección de Manuales Didácticos sobre Comercio Internacional, del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación Standard Bank.

presentaciones que se efectuaron por distintos especialistas durante este ciclo, como también las relatorías de las sesiones de trabajo. A continuación se presentan algunas de las consideraciones que llevaron a la organización de este ciclo de actividades.

Los desafíos de articulación para competir en el nuevo escenario global

Las oportunidades que se presentan en el mundo del futuro para la Argentina tienden a ser significativas. Parece existir consenso al respecto. Pero diagnosticarlas con precisión será una tarea permanente. Y aprovecharlas requerirá competir con muchos otros países y desarrollar un gran esfuerzo de articulación sostenida, tanto en el plano interno como con nuestros socios.

Es preciso aceptar el hecho de que la competencia por los mercados mundiales tenderá a ser cada vez más intensa. El número de protagonistas —países y empresas— ha aumentado significativamente. Y cada vez más son los países que procuran objetivos ambiciosos de una presencia sostenida en el tiempo en todos los mercados.

Se puede observar, asimismo, que movilizar energías sociales en torno a objetivos comerciales externos ambiciosos es, en muchos de nuestros competidores, no sólo un requisito para tener éxito. Es, además, una fórmula para lograr la necesaria cohesión de una sociedad.

Por todo ello tiene hoy mucho sentido interrogarse sobre la Argentina en la futura competencia por los mercados mundiales. Tener un buen diagnóstico sobre las fuerzas profundas que están operando en el entorno global y en el regional; saber distinguir entre oportunidades y espejismos; extraer consecuencias operativas con proyección hacia el largo plazo; adaptar las hojas de ruta que se fijen a los cambios continuos que se irán produciendo y, en particular, poner el acento en cómo lograr los objetivos realistas que se fijen, parecerían ser entonces prioridades nacionales.

Algunos campos de acción prioritarios

En base a la experiencia acumulada en las últimas décadas y a lo que se puede observar del comportamiento de nuestros competidores —muchos de ellos de nuestra propia región— tres son los planos de acción prioritarios a fin de lograr, en base al potencial que el país tiene, la proyección al mundo de la capacidad de producir bienes, de prestar servicios, de generar progreso técnico y de desarrollar industrias creativas y del entretenimiento.

El primer plano es el de la inteligencia competitiva. Significa algo más que tener buena información comercial. Requiere detectar a tiempo hechos cargados de futuro que reflejan fuerzas profundas que están incidiendo en la competencia

por los mercados mundiales. Implica, sobre todo, una apreciación de conjunto de todos los factores que condicionan la capacidad del país y de sus empresas, para tener una presencia sostenida en otros mercados.

Al respecto, son muchos los factores a tomar en cuenta. En particular son aquellos que más contribuyan a explicar cambios significativos, tanto cuantitativos como cualitativos, en la demanda mundial de aquello que la Argentina pueda suministrar en forma competitiva. Tienen que ver, por ejemplo, con tendencias a la concentración de la población en grandes centros urbanos y en el crecimiento de la clase media, incluso la de mayor ingreso económico. Es esta una tendencia observable en las grandes economías emergentes y reemergentes. Tienen mucho que ver con los cambios en las preferencias de los consumidores y en su nivel de exigencia en cuanto a la calidad de bienes y servicios que demandan. Y tiene que ver con la tendencia creciente a la conformación de "clubes privados del comercio internacional", resultantes de múltiples acuerdos preferenciales entre grupos de países, como también de reglas concertadas por agentes privados que inciden en el acceso de bienes a determinadas cadenas de distribución, sean ellas nacionales o transnacionales.

Un aspecto fundamental a seguir con atención es el de los factores que pueden incidir en futuros desplazamientos de ventajas competitivas, a favor o en contra de lo que nuestro país puede ofrecer. Pueden ser factores tecnológicos y también culturales. Pero, como se señaló antes, también pueden deberse al impacto que resulte de preferencias otorgadas en acuerdos comerciales entre países miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en especial de aquellos en los que nuestro país no participe.

El segundo plano de acción prioritaria es el de la presencia sostenida en los mercados externos de la oferta originada en el país. En la actualidad y con más razón en el futuro, no es suficiente tener una estrategia de exportación, por ejemplo, aprovechando una competitividad-precio resultante de una ventaja cambiaria relativa que puede tener un alcance coyuntural. Cada vez más será fundamental lograr en terceros mercados —más concretamente en sus cadenas de distribución, en góndolas y en bocas de expendio— la presencia sostenida de empresas del país que internacionalicen sus estrategias de producción y comercialización. Y ello implicará su inserción en cadenas de valor de alcance transnacional en las cuales procuren escalar en el valor agregado intelectual que puedan aportar.

Y el tercer plano a considerar es precisamente el de la negociación de acuerdos comerciales, incluyendo los preferenciales compatibles con las reglas de la OMC, así como de alianzas estratégicas, tanto entre países o bloques de países como entre empresas a nivel transnacional.

En tal sentido, el Mercosur y la red de acuerdos comerciales preferenciales enhebrada en el marco de la ALADI continuará siendo hacia el futuro un importante elemento de la estrategia de inserción comercial internacional de la

Argentina. Es mucho lo que habrá que hacer para perfeccionar sus reglas de juego, a fin de que puedan ser visualizadas como factores eficaces de transformación e integración productiva regional. Esto es, para que los inversores puedan efectivamente considerarlos como fuentes de acceso garantizado a los mercados de los otros países de la región. Y, en particular, para que puedan asegurar una mayor nivelación del campo de juego, dadas las asimetrías de dimensión de mercados, de grados de desarrollo y de políticas económicas existentes. Si ello no se logra, seguirán teniendo una relevancia relativa baja y beneficiando en especial a las empresas originadas en las economías de mayor dimensión económica relativa.

Pero en un mundo de múltiples opciones para todos los protagonistas, grandes o pequeños, países o empresas, una alianza estratégica como la enhebrada con los socios del Mercosur, especialmente con el Brasil, no es suficiente. Como tampoco lo es para nuestros socios. Se requiere articular alianzas estratégicas que abarque a un número amplio de países en todas las regiones del mundo, incluyendo distintas modalidades de acuerdos comerciales preferenciales. Sea a partir del Mercosur o a partir de nuestra propia estrategia de relaciones comerciales internacionales. Especialmente cuando las reglas vigentes del Mercosur —en el marco de la Decisión CM 32/00— no obliguen a negociar junto con nuestros socios, tal como lo está haciendo en la actualidad el Brasil, por ejemplo, tanto con la UE como con los Estados Unidos, y con muchos otros países de distintas regiones. Y se necesita, en especial, un número creciente de empresas con intereses predominantemente ofensivos, que estén continuamente tejiendo redes de articulación productiva con empresas de otros países del mundo.

Para ser eficaces en los tres planos antes mencionados, se tendrá que acentuar el desarrollo de esfuerzos conjuntos entre el sector gubernamental —tanto a nivel nacional como subnacional—, el empresario y el académico. Movilizar la capacidad instalada en las instituciones académicas del país, por ejemplo tanto en el plano de la inteligencia competitiva como en el de la generación de progreso técnico, será en el futuro un factor central de la estrategia-país para insertarse con éxito y en forma sostenida en los mercados del mundo. Es mucho lo que puede hacerse al respecto si se quiere afirmar una economía basada en el conocimiento y en los principios del desarrollo sustentable.

Una apreciación de lo ocurrido en las últimas décadas quizá ponga de manifiesto que es en la fragmentación de esfuerzos en el plano de la promoción comercial, de las estrategias de desarrollo de la producción y de la conectividad física, e incluso de las negociaciones comerciales internacionales, donde se pueden encontrar explicaciones de resultados en la inserción comercial externa de la Argentina que se suelen considerar como insuficientes para nuestro potencial y para las expectativas de bienestar y desarrollo económico del país.

Competir en el mundo del futuro requerirá entonces sinergias de múltiples protagonistas orientadas a una presencia sostenida en los mercados internacionales y basadas en una visión positiva de nuestras posibilidades como nación.

Las fases de una negociación comercial internacional exitosa: el caso del Mercosur con la UE

Tres son las principales fases de una negociación comercial internacional que aspire a ser exitosa, tal como la que la Argentina y sus socios del Mercosur han reanudado con la UE. Es decir, una negociación que implique un compromiso estratégico sustentable y de conveniencia mutua. Que no se limite sólo, por lo tanto, a eliminar restricciones y distorsiones que dificulten la expansión del intercambio comercial recíproco en el corto, ni siquiera en el mediano plazo. Por el contrario, su principal impacto será generar, a través de preferencias compatibles con los compromisos asumidos en la OMC, condiciones estructurales que faciliten inversiones productivas conjuntas y, en particular, el desarrollo de cadenas transnacionales de valor y redes de innovación tecnológica en las que participen protagonistas de todas las partes envueltas en la negociación. Otro objetivo privilegiado es el de generar convergencias políticas y económicas entre los países participantes a fin de contribuir a la gobernabilidad global y regional.

La primera fase es la que conduce a sentarse a negociar. Es siempre una decisión política y voluntaria de cada parte. Nadie obliga a nadie a negociar. Lo razonable es suponer que si se acepta negociar es porque se ha ponderado el alcance de lo que se acuerde en la estrategia de desarrollo y de inserción internacional de cada país.

La segunda fase es la de la negociación propiamente dicha. Puede desdoblarse en dos planos que suelen estar vinculados y que conviene que así sea. Uno es el que está a cargo de los negociadores oficiales. Suele nutrirse de las demandas de los sectores que podrán resultar beneficiados o perjudicados según sean los resultados de la negociación. El segundo plano es el de la simultánea preparación para el aprovechamiento de los resultados del acuerdo que finalmente se firme. Implica colocar los escenarios del "día después" de la negociación en el marco de las estrategias de transformación productiva que tengan el país o el grupo de países, tal el caso del Mercosur. Es un plano en el que la participación de los sectores de la producción resulta fundamental.

Esta fase de una negociación culmina cuando se ha logrado un punto de equilibrio entre todos los intereses en juego. No hay un recetario único sobre cómo debe ser el acuerdo comercial preferencial que plasme tal equilibrio. Sólo existen precedentes que es preciso conocer y reglas de la OMC, tales como las del artículo XXIV del GATT que, en la práctica, suelen brindar un margen relativamente amplio para introducir necesarias flexibilidades en el acuerdo que se logre.

En todo caso, el resultado final nunca está garantizado. Es posible que se fracase o que, incluso culminando con éxito en la mesa negociadora, no se logre luego la necesaria aprobación parlamentaria.

Y la tercera fase es la del aprovechamiento de las ventajas y oportunidades resultantes del acuerdo que se firme, una vez que éste entre en vigencia. Depende mucho de la segunda fase, es decir, de lo que se ha logrado en el curso del proceso negociador pero, en especial, del grado de preparación que hayan alcanzado los respectivos sectores de producción de bienes y de prestación de servicios.

Hasta noviembre de 2010, la negociación del Mercosur con la UE ha transitado ya la primera fase. En realidad la ha vuelto a transitar, ya que se había iniciado en 1999 para interrumpirse en 2004. Está entrando ahora en la segunda fase. Del lado del Mercosur será necesario un notorio esfuerzo de coordinación tanto en el plano de la negociación como en el de la preparación para su posterior aprovechamiento. Mucho dependerá de la articulación de los respectivos intereses empresarios en juego.

La preparación para el "día después" de una negociación exitosa

La conclusión exitosa de las negociaciones del Mercosur con la UE —de lograrse— abriría un horizonte sumamente atractivo, tanto para la renovación y diversificación de la estrategia de inserción comercial externa de la Argentina como para la necesaria adaptación del Mercosur —en sus instrumentos y métodos de trabajo— a realidades muy diferentes a aquellas que le dieron origen hace ya casi veinte años.

Asumiendo que si las negociaciones fueron relanzadas es para concluir las en un plazo relativamente corto, prepararse para el "día después" parecería ser hoy una prioridad para nuestro país. Pero también lo es para los demás socios del Mercosur, incluyendo en muchos aspectos a Chile, dado el grado de integración económica que ya existe especialmente con el Brasil y la Argentina, y el hecho de que también ha celebrado un acuerdo de asociación con la UE.

De allí que sea mucho lo que los países socios tendrán que explorar en términos de aprovechamiento conjunto de sus empresas del nuevo espacio económico que se abriría en el caso de concluirse el acuerdo entre el Mercosur y la UE. Diferencias en la intensidad y calidad de los respectivos procesos preparatorios para aprovechar las oportunidades resultantes del eventual acuerdo birregional podrían contribuir a acentuar las asimetrías que ya existen en el tamaño y en el grado de desarrollo de los países involucrados en ambos lados del Atlántico —tanto dentro del Mercosur como con la UE—.

Puede considerarse que se ha abierto entonces una nueva agenda de trabajo conjunto entre los países socios y asociados en el Mercosur, que involucra a los

respectivos gobiernos como a sus sectores empresarios, sociales y académicos. Es una agenda que se relaciona tanto con el proceso de negociación birregional que ya ha sido relanzado como con la preparación que requerirá el pleno aprovechamiento del eventual acuerdo, en caso que tal proceso negociador sea concluido en forma exitosa.

Una visión pesimista sobre las posibilidades abiertas por estas negociaciones, traducida en una actitud pasiva especialmente por parte de los sectores empresarios, que se refleje en una falta de suficiente preparación para navegar con éxito el "día después", podría significar perder luego oportunidades de negocios que normalmente requieren tiempo para ser plenamente aprovechadas. Tal preparación implica decisiones de inversión productiva y de incorporación de progreso técnico, que requerirán una apreciación positiva sobre las posibilidades de concluir el acuerdo en plazos razonables y sobre la densidad y solidez de los compromisos que se asuman. En esa perspectiva un exceso de pesimismo o escepticismo puede ser el equivalente a una profecía autocumplida. O sea que lo que se percibe como negativo puede terminar siendo efectivamente negativo. Muchos países exitosos en la competencia económica global lo han sido por desarrollar una visión optimista de lo que pueden lograr, tanto negociando como llevando adelante estrategias ofensivas de penetración de los mercados de otros países.

En todo caso, el solo hecho de que las negociaciones birregionales hayan sido relanzadas constituye un factor adicional para reflexionar sobre algunos requerimientos que se pueden plantear en la elaboración y desarrollo de una estrategia de inserción comercial externa de la Argentina en el nuevo escenario mundial.

En tal reflexión cabe tener en cuenta que el actual es un mundo con múltiples protagonistas con mercados atractivos —si bien diferenciados en su dimensión y en su grado de complejidad y desarrollo— y que poseen suficiente capacidad para incidir tanto en la competencia económica global como en la producción de reglas de juego resultantes de las negociaciones comerciales internacionales. Por cierto que no son sólo los denominados BRIC. Ello genera una amplia gama de opciones para la inserción comercial externa de cualquier país con voluntad y potencial para aprovecharlas, incluyendo por cierto tanto a la Argentina como a los demás socios y asociados del Mercosur.

La amplitud de la gama de opciones tiene una marcada incidencia en los alcances y metodologías de las coaliciones y asociaciones económicas —las que siempre tendrán una determinada dosis de contenido estratégico y político, sea explícito o implícito— que puedan tejerse entre pares y grupos de países. La tendencia a la proliferación de alianzas cruzadas y de geometría variable incidirá en las demandas de flexibilidad de instrumentos y mecanismos operativos que se observarán crecientemente en las negociaciones de nuevos acuerdos comerciales preferenciales. No existe un modelo único al respecto y son muchas las variantes que pueden ser compatibles, en su elemento de comercio preferencial, con las

reglas de la OMC. Cada vez será más evidente que por más importante que sea su asociación con un país o con un grupo de países, todo país que así pueda hacerlo procurará preservar un margen de maniobra, incluso amplio, para enhebrar su propia red de alianzas simultáneas con el mayor número de países posibles. En tal sentido, los países asociados en el Mercosur no serán excepción, cualquiera que sea su dimensión económica relativa. Es esa una tendencia, por lo demás, que acrecentará las demandas para lograr, a la vez, un fortalecimiento y una renovación de la OMC como espacio para el desarrollo de disciplinas colectivas que sean efectivas y eficaces. La relativa parálisis de la actual Rueda Doha (al menos a noviembre de 2010) puede ser incluso un incentivo para abrir ya un debate de fondo sobre el futuro del sistema global multilateral del comercio mundial.

Por lo menos tres frentes de acción adquieren relevancia en el trazado de una estrategia de inserción comercial externa en el nuevo escenario mundial por parte de la Argentina o de cualquiera de sus socios sudamericanos, que además implique prepararse para el "día después" de las negociaciones con la UE, así como para otras de importancia similar que pudieran encararse en el futuro con otros protagonistas relevantes de la competencia económica global.

Los tres frentes están vinculados entre sí y no podrían dissociarse al encararse el trazado y desarrollo de una estrategia-país de inserción comercial externa que aspire a ser eficaz. Ellos son: el de las diferentes modalidades e intensidades de encadenamientos productivos a escala transnacional; el de la calidad de la conectividad entre los distintos espacios nacionales, y el de la producción de reglas de juego que inciden en la competencia económica global o regional.

Las sinergias públicas-privadas resultantes de la interacción entre políticas públicas y estrategias de inversión productiva son las que más incidencia pueden tener en las modalidades e intensidades de los encadenamientos productivos transnacionales en los que puedan participar —o que puedan impulsar— quienes producen bienes o prestan servicios en un país. En la actual competencia económica global —y ello se acentuará en el futuro—, la fragmentación de cadenas de valor en múltiples países a escala global o regional constituye una de las innovaciones más profundas que se observan en las últimas décadas. Ha sido impulsada, entre otros factores, por el impacto de múltiples cambios tecnológicos y el consiguiente colapso de las distancias físicas y culturales entre los distintos espacios económicos. Ha dado lugar a múltiples modalidades de articulación transfronteriza en el plano de la producción y de la distribución de bienes, y en el de la prestación de servicios.

Dada la dotación de recursos naturales y humanos de la Argentina, es posible considerar que la inyección de valor intelectual (conocimiento, innovación y progreso técnico) a los procesos productivos y de comercialización externa, así como la inserción en redes productivas transnacionales, serán factores fundamentales a la hora de intentar capitalizar las ventajas competitivas que el país

puede desarrollar en el nuevo escenario de la competencia económica global.

El antes mencionado fenómeno de creciente urbanización, de expansión de la clase media, de sensibilidad a la calidad de bienes y servicios, de conciencia "verde" e, incluso, de incremento en muchos países de la población de "adultos mayores", son otros tantos factores a tener en cuenta en el trazado de una estrategia-país que permita potenciar lo que el país puede ofrecer en bienes y servicios, en talento y en actividades recreativas.

Ello es evidente, por ejemplo, en las cadenas de valor agroalimentarias, donde la estrategia de un país como la Argentina —al igual que la de sus socios sudamericanos— debería tender a centrarse en productos "verdes" e "inteligentes" destinados a las góndolas de todo el mundo y en servicios especializados que incorporen tecnologías de punta para el desarrollo agrícola.

Las sinergias público-privadas también incidirán en la calidad de la conectividad con otros espacios económicos y culturales. Tiene que ver con las conexiones físicas, pero también con la capacidad que el país desarrolle —y junto con sus socios del Mercosur está especialmente bien dotado al efecto por el mestizaje cultural que caracteriza a su población— para captar y entender en todas sus dimensiones las diversidades culturales que impactan en gustos y preferencias de los consumidores en distintas latitudes del mundo.

En cuanto a la producción de reglas de juego que inciden en la competencia económica global, es la resultante de procesos de creación normativa en los que participa el país —o, a veces, de aquellos en los que no participa, pero en los que sí participan otras naciones relevantes cuyas empresas y productores puedan ser sus competidores—.

Tales procesos de creación normativa pueden ser globales multilaterales, como es el caso de las reglas que se originan en la OMC o regionales, tal el caso de las del Mercosur y la de su red de acuerdos comerciales preferenciales con otros países o bloques económicos. Este último sería el caso de concretarse un acuerdo de asociación con la UE. Pero también son procesos de creación normativa nacionales, sean los del propio país o los de aquellos a los cuales se proyecta la capacidad que el país tiene o desarrolle en el futuro, para producir bienes y de prestar servicios que sean competitivos.

Cabe tener en cuenta al respecto que las negociaciones comerciales internacionales —tales como las del Mercosur con la UE— se traducen en reglas de juego que quedan plasmadas en instrumentos jurídicos internacionales. Generan derechos y obligaciones que son exigibles. De su calidad depende que sean eficaces en inducir inversiones productivas en función de los mercados ampliados. Suele ser la razón de ser más profunda del respectivo acuerdo. Pero además pueden generar mecanismos de creación normativa que permiten desarrollar a través del tiempo los objetivos de la alianza que se establece. Permiten, además, adap-

tar la alianza y sus instrumentos y mecanismos operativos a nuevas realidades que vayan resultando de la fuerte dinámica de cambios que se observa en el comercio internacional y en la competencia económica global (a través, por ejemplo, de cláusulas evolutivas), como también sortear dificultades imprevistas derivadas de los comportamientos de los respectivos mercados (a través, por ejemplo, de válvulas de escape).

Negociar con otros países y a la vez prepararse para aprovechar las oportunidades que resulten de los acuerdos que se concreten, son dos elementos indisolubles de la estrategia comercial externa de la Argentina. Uno condiciona al otro, ya que los resultados de una negociación comercial internacional no pueden dejar de tomar en cuenta el estado de preparación que razonablemente puedan alcanzar el país y sus sectores productivos. La experiencia acumulada por países que ya han negociado con la UE —tales los casos del propio Chile y de México, Perú, Colombia y Centroamérica, dentro de la región— o que están negociando en la actualidad —tales los casos, por ejemplo, de la India, Indonesia y Singapur, entre otros— son de suma utilidad para la Argentina y sus socios del Mercosur. En este plano el sector académico puede cumplir una valiosa función, a través del análisis de las experiencias acumuladas por esos países, especialmente en la interacción entre las negociaciones y la preparación del respectivo país y de sus empresas, para aprovechar las oportunidades que se pueden generar con la ampliación de los mercados.

Cabe considerar, sin embargo, que todo ello resulta más complejo y difícil aun cuando una negociación comercial internacional involucra a países con diversos grados de desarrollo. Es el caso de la negociación del Mercosur —por las propias asimetrías que existen entre sus socios— con una UE que más allá de su actual crisis, presenta un grado de organización y de desarrollo económico que es notoriamente superior. La experiencia de muchos países indica, sin embargo, que aquello que es complejo y difícil no necesariamente es imposible de lograr.

Félix Peña

Las negociaciones buscan su lugar en el mundo

El selecto club de los "países populares" cambió de cara. La internacionalización dejó de ser una opción para transformarse en un dato más de la realidad cotidiana. Los famosos eslabones logísticos fueron sustituidos por redes.

En tiempos en los que buena parte de los paradigmas que rigen al comercio parecen reformularse, las negociaciones internacionales también redefinen su lugar.

¿Cuánto tiempo lleva una negociación? La de Estados Unidos con Australia, tres meses, según dijo Julio Berlinski, pero Estados Unidos y Chile habían negociado por 10 años cuando el acuerdo de los trasandinos con la Unión Europea (UE), encanto mágico mediante, destrabó todo y, de modo indirecto, habilitó un tratado con el país del Norte, tal como contó Patricio Leiva.

¿Quién puede hoy arriesgar con certeza cuánto tiempo pasará hasta que el coqueteo entre el Mercosur y la UE se formalice en los papeles? Los más optimistas hablan de 2011. Alegan que el contexto y las necesidades son bien diferentes de las de 2004, cuando se interrumpieron las negociaciones. Los escépticos, bando que cosecha gran cantidad de seguidores, advierten que las diferencias estructurales y los cuellos de botella siguen siendo —con más y menos— los mismos y son quienes se animan a plantear una posición de negociación más dura: "Llegó el momento de hacernos valer", pregonaría su hipotético slogan.

Así las cosas, la confección de un "manual del negociador" podría transformarse en una de las misiones imposibles de la era globalizada o al menos en una tarea más cercana a los buenos deseos que a la efectividad.

Los cambios son tantos y se dan a tal velocidad que difícilmente pueda hacerse un compendio estático del cómo "se debe negociar", de cuáles son las técnicas convenientes por aplicar, más allá de que el "con quién" y el "cuándo" cada vez se vuelven más relevantes.

Y si las negociaciones están buscando su lugar en el mundo, los personajes de esas historias, también.

Los papeles protagónicos y los roles secundarios ahora ensayan —o deberían hacerlo para alcanzar un resultado exitoso y sustentable— nuevas letras.

Es cierto que quienes se sientan a la mesa y ejercen el poder primero y final son funcionarios públicos. "Los negociadores", esa suerte de entelequia para la mayoría de los comunes, son, en definitiva, representantes de los intereses del país que llevan junto con el bagaje de leyes nacionales e internacionales, normas, reglas y definiciones, el mandato de proteger a la población local y promover el desarrollo de la economía nacional.

Pero, ¿están al tanto de qué es lo que los sectores económicos a los que en definitiva representan quieren defender y promover?

Mario Marconini destaca la importancia del "activismo institucional"; Dante Sica cree que en la Argentina ese activismo institucional ha funcionado históricamente para no negociar.

¿Cuál debe ser el papel del sector privado en una negociación? ¿Cuál es el punto de equilibrio entre la potestad de un gobierno para decidir una determinada política comercial y la de los diferentes sectores económicos para hacer valer sus intereses? ¿Ayudaría a responder alguna de estas preguntas el hecho de dotar con mayor transparencia los procesos de negociación, sumidos hoy en el reservado y complejo mundo de las siglas y *papers* clasificados?

Diana Tussie advierte: "Las PyMEs son la gran solución y el gran problema en el escenario negociador. Es fundamental el acceso a la información y a la transparencia".

En definitiva, a nadie escapa la importancia fundamental de que además de alcanzar acuerdos intragobiernos se logren nexos sólidos con el sector privado ya que en los últimos años también los temas de negociación se han vuelto más complejos.

Cada vez es más frecuente que en la agenda aparezcan cuestiones vinculadas a la seguridad asociada al terrorismo, estándares privados, laborales y medioambientales, normas sanitarias y fitosanitarias, reglas de origen, etc.

Con semejante panorama, muchos podrán preguntarse: Y entonces, ¿conviene internacionalizarse? Perdón, parece que no quedan chances. Vivimos una suerte de internacionalización de hecho. Estados, empresas, trabajadores, ciudadanos, ¡todos estamos tocados por la internacionalización! Sería casi como gritar que no queremos la globalización.

Ricardo Rozemberg lo explicó de modo muy claro. El nuevo concepto de internacionalización es más rico. De aquellos orígenes básicos en los que el término se asociaba con la mera exportación, es decir la venta de un producto desde el país de origen, la mirada se fue ampliando para incluir la comercialización o producción directa en otro país (inversión extranjera directa) y el otorgamiento de licencias a empresas en el exterior, por caso.

Y podríamos agregar el capítulo local. Porque pareciera que no hace falta salir de casa. Las empresas están expuestas casi sin quererlo a la internacionalización. Cada día sus productos o servicios compiten con los de cientos o miles de otras compañías que llegan hasta sus ciudades desde todo el mundo (¿una suerte de internacionalización inversa?).

Por ello cada vez queda más en claro que temas como el de la propiedad intelectual, marcas y patentes, la regulación sobre inversiones, la política nacional sobre infraestructura y logística, medio ambiente y ni qué hablar de las negociaciones comerciales del país son tan nuestros y nos afectan tanto a todos que merecen el interés e involucramiento de los diferentes sectores de la sociedad.

Patricio Leiva contó que luego de la firma del tratado con la UE, las empresas exportadoras chilenas pasaron de 1.851 en 2002, a 2.324 en 2008, y que a partir de la vigencia del acuerdo se observó un aumento en la participación de las PyMEs en el comercio bilateral.

Sin embargo, en muchos casos, la firma de acuerdos comerciales puede no implicar el aumento de las ventas sino funcionar como un doble seguro: mantener la corriente de comercio y "no quedarse afuera".

Marcela Cristini apeló a una figura que resume de modo perfecto lo que hoy ocurre en el mundo. "Hay países que quieren transformarse en *hub* de acuerdos", dijo.

No negociar puede significar quedarse fuera con las consecuencias que ello implica. Y en este punto sí hay margen de elección.

Florencia Carbone

PRIMERA PARTE

EL IMPACTO DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES EN LA INTERNACIONALIZACIÓN DE EMPRESAS: EXPERIENCIAS DE NEGOCIACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA

Información sobre el desarrollo del ciclo (Programas y Relatorías)

Programa de la primera sesión

*"Las negociaciones comerciales y la internacionalización de empresas:
algunas experiencias latinoamericanas"*

Fecha: 27 de agosto de 2010

Lugar: Auditorio de la Fundación Standard Bank

09.00 a 09.15. Café de bienvenida

09.15 a 09.30. Instalación del tema:

Félix Peña

Director del Instituto de Comercio Internacional, Fundación Standard Bank
(Argentina)

09.30 a 10.30. Exposición principal:

Oswaldo Rosales

Director de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL
(Chile)

10.30 a 11.30. Comentarios y debate:

Elvio Baldinelli

Director del Instituto de Consorcios de Exportación, Fundación Standard Bank
(Argentina)

Raúl Ochoa

Consultor del Instituto de Comercio Internacional, Fundación Standard Bank
(Argentina)

NOTA DE RELATORÍA DE LA PRIMERA SESIÓN²

"Las negociaciones comerciales y la internacionalización de empresas: algunas experiencias latinoamericanas"

1. Teniendo en cuenta la base productiva-tecnológica, el escenario global es distinto al de hace 15 años, y desde esa perspectiva es conveniente tener un marco analítico que capture esas tendencias básicas para utilizarlas como guía en cualquier negociación. Existe una tríada decisiva que va configurando este escenario: la globalización, el cambio tecnológico y la irrupción de Asia, en especial China e India, como actores globales.
2. Las dos últimas décadas del siglo XX estuvieron caracterizadas por la revolución de las tecnologías de la información y el conocimiento (TIC). Lo que ocurre en la actualidad es que en diversas áreas de la tecnología se desarrolla una sinergia permanente, es decir, que los avances en las TIC se ven potenciados por avances en la biotecnología o la nanotecnología. Por lo tanto, se da lugar a una convergencia entre ciencias digitales, biológicas y cognitivas. Todo esto se vincula muy rápidamente a la producción y al comercio internacional, que se refleja en el cambio de prácticas y de actividades de las empresas. De allí que la nueva economía sea cada vez más global, más "informacional" (conocimiento como producto y no sólo como insumo), opera en red y en tiempo real. Así, resulta fundamental el hecho de que las exigencias de innovación y competitividad son cada vez más intensas. El cambio tecnológico es vertiginoso y ha acentuado la posibilidad de segmentar la cadena de valor, permitiendo que las empresas se especialicen en distintos segmentos de la cadena. Y para ser parte de esta cadena es necesario poseer calidad internacional. Entonces, la competitividad requiere más orientación al mundo, a la lógica de exportación-importación, para no quedar desfasado de la tendencia de innovación permanente.
3. Saltos en productividad y nuevos jugadores. La convergencia de las nuevas tecnologías conducen a nuevas formas de hacer negocios. Existe un

² Elaborada por Ezequiel Eborall.

doble impacto del cambio tecnológico: por un lado, formas anteriores de hacer negocio que se actualizan y, por otro lado, nuevos negocios (ej.: Google). Además, aparecen nuevos jugadores en el terreno global, gestando nuevos procesos de colaboración horizontal. La convergencia de estos factores acentúa las diferencias de productividad a nivel de economías, a nivel de sectores productivos y a nivel de empresas. Entonces, existen segmentos de empresas, de sectores productivos, de zonas geográficas que se integran unas más y otras menos, lo cual va articulando el nuevo escenario global.

4. En vistas del escenario global actual, se reconocen algunos intangibles para tener presentes en la dinámica de aquél. El primero es la calidad. Si no se es capaz de generar calidad reconocida internacionalmente es imposible ser parte de la cadena, ya que la misma se encuentra en constante innovación de productos, de procesos y de incorporación de tecnología. El segundo es la conectividad. Aun teniendo calidad, si no se es capaz de llegar a tiempo a la cadena, se perderá la oportunidad de formar parte de ella. Así, la capacidad de infraestructura y de logística forman parte importante de la competitividad. Y en este aspecto existen claras deficiencias en la región latinoamericana. El tercero son las patentes y marcas. Por un lado, se vislumbra la actitud defensiva de la región contra el patentamiento y, por otro lado, se encuentra la necesidad de poner el énfasis en la promoción de las marcas. Esto implica la promoción de la innovación, del espíritu emprendedor, del vínculo entre empresas, centros tecnológicos y universidades con el fin de generar inventos y patentarlos, ya que la forma en que se mide la introducción en la economía del conocimiento es a través del patentamiento.
5. Las TIC, en especial Internet, transforman los modelos empresariales elevando productividad y rentabilidad (incluso en sectores tradicionales), creando nuevos modelos de negocios. Esto tiene importancia sobre el comercio. En este contexto crece la importancia de los servicios. Cada vez más fundamentales para llevar a cabo la conexión entre los diversos eslabones de la cadena. Esto significa que no tiene sentido dividir la competitividad entre bienes y servicios, ya que no se puede ser muy competitivo en bienes y tener escasa calidad de puertos, de los caminos, de la burocracia, de las finanzas, del servicio posventa, etc. También crece la importancia de la propiedad intelectual, es decir, la capacidad de innovación y creación, y el patentamiento de ello. Y existen, además, crecientes barreras no arancelarias, en términos de certificación de calidad, normativa medioambiental, sanitarias y fitosanitarias más exigentes. Los costos logísticos y de conectividad ganan peso al punto tal que resultan más relevantes que los aranceles.
6. Desafíos en el escenario internacional a considerar para definir la agenda de negociaciones. Surgen nuevos temas, entre ellos, la seguridad asociada

al terrorismo. Esto repercute en la logística, en la actividad portuaria, en las exportaciones agroalimentarias, sobre todo cuando se aspira a acceder a mercados como el europeo o el norteamericano. Es necesario adaptarse a tales normativas, porque hay exclusión para aquel que no las respeta. En segundo término se encuentra la proliferación de normas privadas que regulan la calidad e inocuidad de los alimentos, que generan una frontera difusa entre lo que es razonable y lo que es una barrera al comercio. Tanto en esto último como en la cuestión de la seguridad, sería beneficioso que los países de la región trabajasen una agenda regional, para tener mayor capacidad en la negociación y poder definir dónde se sitúa la frontera, de modo de concordar un mínimo de prácticas (generación de estándares regionales), pero evitando que estas sean manejadas con un criterio proteccionista. Existe un espacio de cooperación no sólo a nivel gubernamental, sino que, más importante aún, a nivel empresarial. Y en tercer lugar, implicancias del cambio climático en el sistema de comercio. Un ejemplo de ello es la discusión en el Congreso norteamericano en torno a aplicar sobretasas arancelarias a los productos provenientes de aquellos países que al año 2020 no hayan llevado a cabo un esfuerzo equivalente al norteamericano en la reducción de gases de efecto invernadero. Es necesario también trabajar de forma conjunta para enfrentar estas cuestiones.

7. Frente al escenario internacional planteado es fundamental vincular las estrategias comerciales con las estrategias de internacionalización. Desde este punto de vista, la política comercial debe tener un vínculo más estrecho con la estrategia de desarrollo. En este sentido, en primer lugar, debe existir consistencia entre la política comercial, la política macroeconómica y el resto de las políticas. Y no es una tarea fácil conseguir esta consistencia, es decir, articular el trabajo de quienes llevan adelante las negociaciones, quienes manejan las finanzas y quienes manejan otros sectores, sobre todo aquellos que están convencidos de que lo mejor para la economía es defenderse del mundo y no abrirse a éste. En el caso de Chile, a pesar de haber firmado una serie de tratados de libre comercio con la Unión Europea, Estados Unidos y Corea, entre otros, en lo que podría catalogarse como un modelo aperturista, todavía hay resabios de economía cerrada. Según la impresión de Rosales, en el Estado chileno existe una asimetría entre un islote aperturista y el resto de los ministerios que cuentan con una visión de economía cerrada. En segundo lugar, debe haber un vínculo estrecho entre las políticas de fomento productivo (apoyo a las PyMEs), el fomento exportador, la innovación tecnológica, la capacitación, la logística y la infraestructura. Esto es importante porque, si bien concluir la negociación con grandes actores como Estados Unidos o la Unión Europea es un importante logro, el proceso apenas empieza. Es

necesario contar con dicho vínculo que dé lugar a una dinámica productiva de generación de bienes y servicios que permita aprovechar la oportunidad del espacio preferencial de acceso que se abre. Esto quiere decir que no basta sólo con la liberalización comercial, son necesarias políticas complementarias.

8. La forma específica de inserción comercial internacional depende de las circunstancias nacionales, del tamaño de las economías, de la ubicación geográfica, de la dotación de recursos, de lo que se produce y se vende, de los socios estratégicos. No hay recetas universales pero sí debería haber criterios de evaluación: la opción de inserción escogida como país, ¿favorece o no la productividad?, ¿favorece o no la inyección de mayor calidad a los procesos productivos y la adopción de mejores prácticas internacionales?, ¿favorece o no la conectividad con los mercados globales?, ¿favorece o no la capacidad de diversificar y sofisticar la base exportadora?, ¿favorece o no el fortalecimiento tecnológico?, ¿favorece o no las alianzas comerciales internacionales? En suma, ¿favorece o no la competitividad del país?
9. En toda negociación comercial resulta fundamental el proceso de definición de los objetivos, dependiendo siempre de la contraparte con la que se negocia. Es necesario contar, primero, con el consenso intragobierno y, segundo, con el consenso público-privado. Este último se expresa, entre otras cosas, a través del llamado "cuarto adjunto", donde los privados forman parte de la delegación encargada de negociar o se los mantiene al tanto de lo que acontece en la misma; o mediante un proceso de información y consulta con las organizaciones empresariales y laborales. Además, según la experiencia chilena, es de mucha practicidad separar a las grandes empresas de las PyMEs, dado los diversos intereses y expectativas que éstas representan, manteniendo un diálogo permanente, lo cual alimenta a los negociadores y ayuda a definir indicadores de calidad del acuerdo.
10. Diálogo público-privado. En el caso de la experiencia chilena en los procesos de negociación con la Unión Europea y Estados Unidos, el primer trabajo fue consensuar entre el sector público y privado una lista de objetivos, abriendo espacios de diálogo público-privado capaces de definir una agenda de competitividad que permita aprovechar dichos acuerdos. Entre los principales objetivos se encontraban: consolidar y profundizar la orientación exportadora; consolidar el acceso preferencial a principales mercados y, a través de dichos acuerdos, compensar el acceso preferencial de principales competidores; crear nuevos accesos preferenciales, identificando potenciales rubros y sectores que puedan aprovecharlo; diversificar exportaciones; limitar las barreras no arancelarias; reducir los costos de insumos y de bienes de capital; atraer inversión extranjera, y favorecer

determinadas alianzas empresariales binacionales³. En segundo lugar, se definieron indicadores de calidad del acuerdo, entre los que se destacan: consolidación del beneficio existente; mejoramiento del acceso en agricultura, agroindustria y textiles; que ningún exportador desmejorara su posición; eliminación del escalonamiento arancelario, lo que favorece la diversificación; generación de nuevos exportadores y productos; disciplinamiento de las medidas de defensa comercial tanto en la contraparte como en el propio país, y el establecimiento de una mesa de diálogo en materia de comercio e inversión.

11. Cuando Chile alcanzó el acuerdo con Estados Unidos se gestó un Consejo Público-Privado para el Fomento Exportador. Contaba con cuatro subgrupos: Facilitación de comercio, Inversión y Turismo, Fomento productivo y Negociaciones internacionales. Cada uno de estos grupos era coordinado por un viceministro y por un líder empresarial, tenía una agenda semestral y una reunión plenaria por semestre en la que se reunían empresarios de distintos sectores y altos funcionarios de gobierno, que daba como resultado una agenda de trabajo en conjunto que iba más allá del acuerdo internacional alcanzado.
12. Además en cada una de las negociaciones comerciales que llevó adelante Chile tuvo lugar una coalición de servicios que presentaron sus diagnósticos y expectativas de cada una de las negociaciones, resultando ser un gran insumo para los negociadores.
13. En la negociación con la UE, en la octava ronda (duró diez rondas la negociación), la UE decidió incluir un capítulo de vinos y licores referido a indicaciones geográficas y denominaciones especiales, lo que requirió una evaluación del impacto sobre el sector chileno (por ejemplo, potenciales múltiples demandas por la utilización de ciertas denominaciones). El sector vitivinícola chileno no quería estar afectado por cuotas y quería certezas jurídicas de que el vino chileno no sería cuestionado por razones no comerciales (indicaciones geográficas, denominaciones de origen). Se acordó arancel cero sin cuotas y se terminó negociando un código de conducta sobre lo que era vino y requerimientos a cumplir para exportarlo. Sin embargo, lo más importante fue que de dicha negociación resultó una renovación de la industria vitivinícola chilena, generándose, por ejemplo, la cultura del branding con denominación de origen, y permitiendo, por un

³ Ejemplo de alianzas binacionales es el caso del sector salmonero chileno. Estos tenían un acceso preferencial relativamente bajo al mercado norteamericano a través del SGP. El acuerdo no sólo permitió reducir el arancel a cero, sino que además éste era permanente, ya que no dependía más del Congreso norteamericano, del SGP. Entonces, el acuerdo los convertía en un socio de largo plazo que permitió que los plazos de los contratos se ampliaran, permitiéndole, por ejemplo, mayores posibilidades de acceso a préstamos para ampliar su escala.

lado, explotar el producto según su dimensión geográfica y cultural y, por otro, mejorar su calidad y presencia internacional.

14. Los tratados de libre comercio no sustituyen una estrategia de desarrollo. En el contexto de una estrategia nacional de inserción pueden resultar un aporte estratégico. Sin una estrategia de desarrollo el efecto puede ser bastante limitado. El desafío más relevante para la implementación de esa estrategia viene dado por la competitividad: productividad, clusters, cadenas de valor en torno a los recursos naturales. Y el dato fundamental que debe orientar esa estrategia productiva y de inserción internacional es cómo se incorporan las PyMEs a esas cadenas de valor. Para que estas cadenas de valor tengan presencia internacional, las PyMEs deben ser de calidad internacional, y eso supone capacitación, dotación tecnológica, y supone asistencia del sector público para formar parte de las negociaciones y lograr dichos objetivos.

15. A modo de conclusión, los esfuerzos deben estar orientados en la siguiente dirección: diversificación antes que especialización⁴; alto crecimiento está asociado al alto predominio de manufacturas y servicios de creciente calificación tecnológica; incorporación de conocimiento, innovación y capital humano calificado al proceso productivo; lo que tiene valor son las ventajas competitivas y no las comparativas; es necesario pensar en estrategias de internacionalización más que en apertura comercial y orientación exportadora; más que la inserción comercial lo que importa es la inserción en cadenas globales de valor, identificando los segmentos de menor y mayor valor; de I+D (investigación y desarrollo) a I+I+M (innovación, inversión y marketing), es decir, lo que importa es el conocimiento que rápidamente produce la inversión en un proceso productivo que hay que venderlo en el mundo; incorporar la innovación en la agenda empresarial; incorporar la inversión en el exterior entre los objetivos de las políticas públicas como parte del proceso de internacionalización; convertir la formación de recursos humanos en el eje central de la transformación productiva; fortalecer la coordinación entre las agencias en la gestión de políticas públicas para tener un enfoque integrado de esas políticas, y cambiar el enfoque de políticas públicas a alianzas público-privadas, compartiendo una visión prospectiva, diagnósticos FODA y tareas específicas para actores públicos y privados.

⁴ En el caso de China hay una buena y una mala noticia para los países de la región latinoamericana: la buena es que existe conexión con el motor de la economía mundial del siglo XXI de forma cada vez más estrecha; la mala noticia es que se está haciendo con una estructura exportadora del siglo XIX, porque en todos los casos 2 o 3 productos replican el 80% de lo que se está exportando (Argentina, soja; Chile, cobre; Brasil, soja y hierro).

Programa de la segunda sesión

"El nuevo rol del Parlamento Europeo y su incidencia en las negociaciones internacionales"

Fecha: 20 de septiembre de 2010

Lugar: Biblioteca de la Fundación Standard Bank

12.45 a 13.00. Instalación del tema:

Félix Peña

Director del Instituto de Comercio Internacional, Fundación Standard Bank (Argentina)

13.00 a 14.00. Exposición principal:

José Antonio Sanahuja

Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid, e investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (España)

14.00 a 15.00. Comentarios y debate:

Roxana Blasetti

Directora de Relaciones Agroalimentarias Internacionales, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (Argentina)

Raúl Ochoa

Consultor del Instituto de Comercio Internacional, Fundación Standard Bank (Argentina)

Sandra Negro

Profesora de Integración Regional, Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Florencia Carbone

Periodista, especializada en comercio internacional (Argentina)

NOTA DE RELATORÍA DE LA SEGUNDA SESIÓN⁵

"El nuevo rol del Parlamento Europeo y su incidencia en las negociaciones internacionales"

1. A partir de la entrada en vigencia, el 1 de diciembre de 2009, del Tratado de Lisboa, vale la pena hacerse la siguiente pregunta en relación a la Unión Europea: ¿Tendrá a partir de ahora el Parlamento Europeo el mismo poder que el Congreso de los Estados Unidos en materia de negociación de acuerdos comerciales?
2. Para ensayar una respuesta, vale la pena empezar por resaltar algunos atributos de la Política Comercial Común de la UE. El antiguo artículo 133 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (hoy artículo 207) le dio origen, la hizo competencia exclusiva de la Comunidad e hizo posible la creación de una unión aduanera entre los Estados miembros. Pero también da ciertas atribuciones a los Parlamentos y al Consejo de Ministros: por ejemplo, para dar inicio a negociaciones internacionales, el Consejo autoriza a la Comisión y a la vez da un mandato para la negociación, aunque suele ser lo suficientemente amplio.
3. Vale destacar que en la negociación con México de fines de la década del noventa, por ejemplo, el Consejo tuvo un rol muy activo. Al presentarse una serie de incompatibilidades en relación a la cláusula democrática, el Consejo adoptó una posición muy firme que hizo volver atrás la negociación y México se vio en situación de aceptar las condiciones establecidas por la UE.
4. En lo que respecta a toma de decisiones, el Tratado de Niza (que entró en vigor el 1 de febrero de 2003) estipulaba la necesidad de unanimidad sólo cuando ésta sea también necesaria en el derecho comunitario y en temas de competencia compartida, incluyendo las mayorías calificadas por ejemplo en materia de servicios y propiedad intelectual (a partir de cambios que el GATS había generado en el derecho comunitario).

⁵ Elaborada por Norberto Pontiroli.

5. ¿Qué papel tenía el Parlamento Europeo en todo esto? Un papel no sólo secundario sino también muy débil. Por ejemplo, antes de la entrada en vigencia del Tratado de Niza, su intervención no era sino indirecta, a través de dictámenes e informes de iniciativa (de lo cual vale resaltar su responsabilidad de agregar temas como el de desarrollo en las negociaciones).
6. A partir de Niza, hay un rol para que el Parlamento Europeo ratifique los acuerdos firmados. Sin embargo, éstos eran presentados en forma cerrada y así se lo aprobaba o no; no existía lugar para enmiendas. El dictamen conforme sólo era posible cuando los acuerdos firmados generaban cambios en materias en las que el Parlamento Europeo era colegislador. En suma, se trataba de avances pero el Parlamento seguía sin capacidad para influir en el mandato de la negociación.
7. El Tratado de Lisboa es claramente un punto de quiebre en relación a las atribuciones del Parlamento Europeo, que estrena nuevas competencias sobre legislación, presupuesto y firma de acuerdos internacionales. Cabe destacar el mayor recurso al procedimiento de codecisión, pues coloca al Parlamento Europeo en pie de igualdad con el Consejo, que representa a los Estados miembros, para la mayor parte de la legislación de la UE.
8. Lisboa dota a la Unión Europea de personería jurídica propia, y en ese sentido vale destacar tres puntos importantes. Primero, se fortalece considerablemente la burocracia responsable de la política exterior europea. Segundo, la política comercial sigue gozando de autonomía pero debe ser coherente con otros objetivos de política exterior como los de desarrollo, democracia y derechos humanos. Tercero, ahora es la UE (y no los Estados miembros) la que tiene la competencia sobre temas clave como son los servicios, la propiedad intelectual y las inversiones (esto último indica que los APPRI deberán ser reemplazados progresivamente).
9. Todo esto tiene como mínimo tres implicancias sobre el rol del Parlamento Europeo. En primer lugar, éste se convierte en ente codecisor. En segundo término, habrá ahora un Comité integrado por parlamentarios europeos a quienes informar sobre el transcurso de las negociaciones. En tercer y último lugar, ahora el dictamen conforme debe ser dado para la aprobación del acuerdo.
10. A partir de lo antedicho podría predecirse que el impacto de los temas puramente comerciales perderá peso en la agenda y éstos serán abordados más coherentemente en el marco de un conjunto de objetivos más amplios. Asimismo, es esperable una mayor complejidad en las negociaciones, ya que podría percibirse que se generarán pugnas al interior de las distintas comisiones dentro del Parlamento Europeo.
11. Lisboa no pretende influir formalmente sobre el mandato de la negociación, pero considerando que la participación del Parlamento viene dada

luego, sus visiones se tendrán cada vez más en consideración. En definitiva, todos los acuerdos de la UE con terceros necesitan del dictamen conforme del Parlamento Europeo.

12. Se observará una creciente pérdida de injerencia de los Parlamentos nacionales en detrimento del europeo.
13. Habrá mayor transparencia y rendición de cuentas; el poder legislativo de la UE gana más peso para equilibrar la relación de poder con el Consejo.
14. En lo que respecta a las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur, vale destacar que el mandato del año 1999 estipulaba que primero debían darse avances significativos en la Ronda de Negociaciones de Doha. Esta parte del mandato claramente ha perdido vigencia. Y en relación a cualquier posibilidad para una negociación bilateral, habría que modificar el mandato, hecho que a simple vista parece complejo pero que en realidad podría ser posible si existe la voluntad política.
15. Vale destacar que de tratarse de un acuerdo mixto, el que firmen potencialmente la UE y el Mercosur debería pasar por la ratificación no sólo del Parlamento Europeo sino también por los nacionales.
16. En el Parlamento Europeo las bancadas se organizan principalmente en torno a posiciones partidarias o ideológicas, antes que nacionales. Los países del Mercosur tendrán que comprender, por lo tanto, cómo funciona el Parlamento Europeo y trabajar también en este frente.
17. En suma, es posible afirmar que se viene un período de negociaciones mucho más política. O al menos, será observable que los temas netamente comerciales serán entendidos en función de su peso estratégico y en torno a objetivos de política mucho más amplios.

Programa de la tercera sesión

"El impacto del acuerdo entre Perú y la Unión Europea en la dinámica de la internacionalización empresarial"

Fecha: 27 de septiembre de 2010

Lugar: Auditorio de la Fundación Standard Bank

09.00 a 09.15. Café de bienvenida

09.15 a 09.30. Instalación del tema:

Félix Peña

Director del Instituto de Comercio Internacional, Fundación Standard Bank (Argentina)

09.30 a 10.30. Exposición principal:

Alan Fairlie Reinoso

Profesor e investigador de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú)

10.30 a 11.30. Comentarios y debate:

Diana Tussie

Directora del Programa de Instituciones Económicas Internacionales, FLACSO (Argentina)

Guillermo Feldman

Profesor de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales, UNTREF (Argentina)

NOTA DE RELATORÍA DE LA TERCERA SESIÓN⁶

"El impacto del acuerdo entre Perú y la Unión Europea en la dinámica de la internacionalización empresarial"

1. Debemos tomarnos un momento para reflexionar acerca de la "nueva generación" de Tratados de Libre Comercio, una nueva era impulsada principalmente por los recursos naturales. Remontándonos a la década del noventa, los TLC eran básicamente motorizados por Estados Unidos, y enfocados específicamente en disminuir costos de producción. En el escenario mundial 2010, los TLC son empujados por los recursos naturales.
2. Un panorama general del comercio peruano exhibe la creciente participación de China en desmedro del rol participativo de EE.UU. Sin lugar a dudas, la República Popular ha aumentado su participación en el contexto de la crisis. Si nos remontamos a la historia, Perú ha tenido dos pilares centrales en sus negociaciones con la Unión Europea: por un lado, ha continuado con la apertura unilateral; por el otro, con la suscripción de Tratados de Libre Comercio. Actualmente Perú cuenta con TLC con diversos países, entre ellos Estados Unidos, China, Corea, y recientemente se ha ofrecido una oferta final a Japón. Se espera que próximamente finalicen dichas negociaciones.
3. Vale la pena resaltar que durante el proceso de negociaciones entre la Comunidad Andina y Europa se evidenciaron dos fases: en una primera instancia el contexto de la negociación, más específicamente multipartes, donde en el mandato negociador de la Unión Europea explícitamente se planteó la negociación en bloque por parte. En este contexto, se dieron una serie de prerrequisitos, como por ejemplo completar la liberalización o el espacio aduanero único, propiciar la liberalización de servicios y explícitamente se señalaba que la negociación debería fortalecer la institucionalidad andina. No podemos dejar de mencionar que, aun en esta primera fase, casi fracasa el lanzamiento de las negociaciones debido a la posición de Bolivia, quien planteó la exclusión de propiedad intelectual, servicios e

⁶ Elaborada por Florencia Davicino.

inversiones, entre otros. Existió principalmente la imposibilidad de presentar una estrategia andina común por las diferencias de estrategias de desarrollo y de inserción internacional de sus miembros.

4. Finalmente, y luego de un arduo proceso, la Unión Europea accedió a negociar por separado con Colombia y Perú dadas las circunstancias. Como consecuencia, se lanzan las negociaciones en Tarija.
5. Las flexibilidades en el acuerdo con la Unión Europea requieren una mirada más amplia. En el sector destinado a la Agricultura se presentan algunas flexibilidades, teniendo en consideración el TLC con Estados Unidos.
6. En términos de inversiones es muy similar, en lo que refiere principalmente a su definición, la eliminación de requisitos de desempeño y el concepto de expropiación directa. También se evidencia una relativa flexibilidad en el caso particular de servicios y propiedad intelectual. En lo que respecta a medio ambiente, no se presenta un carácter sancionatorio, sino que existen los mismos tratados que existían en el SGP, los cuales Perú se había comprometido desde ese entonces a cumplir.
7. Frente a estos procesos de apertura, se suponía que las exportaciones de manufactura debían ser unas de las beneficiarias de los Tratados de Libre Comercio. No obstante, se ha evidenciado en Perú, durante los últimos años, una escasa diversificación de las exportaciones de mayor valor agregado. Numerosos especialistas en el tema, quienes a pesar de tener una visión favorable en cuanto a la apertura de los Tratados de Libre Comercio, reconocen la presencia de ciertas limitaciones que no permiten emprender el estupendo camino hacia la diversificación, a pesar de tener ya quince años en este extenso viaje de liberalización y apertura.
8. ¿En cuánto facilitan los Tratados de Libre Comercio la diversificación de las exportaciones? "Para evitar el desencanto, no hay que tener ilusiones", afirmó Diana Tussie. El objetivo de los TLC no es la diversificación, sino asegurar lo que ya existe: "Primero está la presencia y después se asegura", añadió.
9. A modo de resumen, Fairlie Reinoso dijo: "A pesar de la tendencia de aumento paulatino y gradual de crecimiento exportador de las PyMEs, en el escenario actual aún se evidencia una participación limitada en el mercado internacional". El crecimiento se ha dado pero concentrado fundamentalmente en sectores primarios. Por tal motivo, según la impresión de Fairlie Reinoso, debemos hablar de una "reprimarización" en el caso de las exportaciones de oro y otros minerales que obtienen una participación mucho más significativa. En este contexto, se han diseñado algunas estrategias y se supone que dichas negociaciones comerciales internacionales deberían contribuir a la internacionalización de PyMEs. Se ha buscado un mejor acceso a mercado y disciplinas más previsibles en el ámbito del comercio exterior. Desde este

punto de vista, estos avances a nivel bilateral y regional deberían propiciar esta internacionalización. No obstante, la búsqueda de facilitación del comercio continúa en proceso.

10. ¿Qué se ha buscado generar en el marco de los Acuerdos Comerciales con las PyMEs? Teniendo en cuenta las dificultades operativas que tiene el Estado peruano para lograr que las PyMEs finalmente logren insertarse en el comercio internacional, se han desarrollado distintas líneas de trabajo para estimular la participación de dicho sector. Cabe destacar, que muchas PyMEs no tienen la capacidad de generar individualmente estudios de mercados, planes de negocios y todas aquellas herramientas relacionadas. Resulta fundamental promover trabajos de investigación que ayuden a adecuar su oferta a la demanda internacional, así como mecanismos de promoción comercial. No podemos dejar de mencionar el persistente y continuo esfuerzo del Estado, a pesar de que no cuente con el presupuesto suficiente como para llevar a cabo este "abordaje" de mercados externos.
11. Dado el contexto de la crisis, se han establecido algunos mecanismos financieros con el objetivo principal de evitar que las PyMEs sufran su impacto. De este modo, el gobierno desarrolla políticas de crédito a las exportaciones destinadas a este sector; ampliándoles la cobertura y disminuyéndoles el límite mínimo.
12. Existe además otro mecanismo, el cual, si bien no es financiero, constituye una medida de facilitación de trámites logísticos y aduaneros. Es el programa denominado "Exporta fácil". Un tercer mecanismo es el seguro de crédito "posembarque" (complementario al programa de seguro mencionado anteriormente), cuyo principal objetivo consiste en mejorar las condiciones que posee el sector exportador (en el caso del crédito) y buscar el acceso a la mejora de nuevos mercados. Pero al culminar dicha explicación, Fairlie Reinoso señaló un dato que vale la pena resaltar: "Se crean muchas empresas pero hay una tasa de mortandad alta. Sólo el 25% de las empresas sobrevive al quinto año de su apertura".
13. ¿Cuáles son las limitaciones del sector para insertarse en los procesos de comercialización internacional que se han identificado? Frente a dichos impedimentos, ¿qué obstáculos habría que superar de aquí en adelante? Se ha comprobado la presencia de escasas capacidades operativas y gerenciales. También, el nivel de educación promedio de formación de los operadores PyMEs tiende a ser bajo. Este último constituye un componente importante a "atacar". A dichas limitaciones debemos sumar la escasa cultura exportadora, los problemas de información para llegar a los mercados, las precarias formas de desarrollo empresarial, las tecnologías sumamente estándares. Además, lo que ocurre en el contexto internacional respecto al acceso a financiamientos, es que los créditos que reciben las PyMEs son

"microfinanzas", los cuales constituyen créditos mucho más costosos que el promedio. "Las PyMEs son la gran solución y el gran problema en el escenario negociador. Es fundamental el acceso a la información y la transparencia" fue la frase de cabecera de Diana Tussie, interviniendo como comentarista. A partir de dicho diagnóstico, el Estado busca intervenir para apuntalar su desarrollo. Además de las políticas de financiamiento antes referidas, el gobierno está redefiniendo el rol de las embajadas, procurando que las mismas participen más activamente y se conviertan en plataformas de promoción. Adicionalmente, los aspectos relacionados con las ferias se están impulsando, principalmente para explotar al máximo el auge actual de la gastronomía peruana. Por último, se pretenden fortalecer las cadenas con mayor valor agregado.

14. Frente al caso peruano específicamente, las similitudes que se presentan con respecto a la Argentina se pueden enunciar principalmente en tres puntos: en primer lugar, el rol protagónico de la Unión Europea como principal inversor en la región; en segundo lugar, la similitud en la composición del comercio peruano, el cual es básicamente primario, constituyendo la gran ventaja competitiva de la región, y por último, la creciente gravitación de China en la región, como "locomotora hambrienta" de recursos naturales, según la visión de Diana Tussie.
15. En cuanto a los inconvenientes que necesariamente deberán enfrentar las PyMEs, teniendo en cuenta la cercanía con las próximas rondas de negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea, se mencionó la importancia cada vez mayor de las normas y disciplinas comerciales. El economista Guillermo Feldman destacó que para muchos sectores el tema de las reglas de origen es uno de los aspectos más importantes. También son primordiales las cuestiones de inversión. El tercer aspecto a tener en cuenta es que, claramente, la Unión Europea ha incorporado en todas las negociaciones comerciales los Temas de Singapur, fundamentalmente lo que refiere a transparencia en las compras públicas, facilitación de comercio y defensa de la competencia.
16. Las conclusiones parecen indicar que las PyMEs aún no han aumentado su crecimiento y participación. Aún más, el comercio con Estados Unidos ha disminuido en el contexto de la crisis después del TLC: "Se puede ver un peso relativamente significativo en el mercado interno, pero la debilidad fundamental está en las exportaciones".
17. En fin, el viaje que emprende actualmente el Mercosur hacia la inserción en los mercados externos ya ha comenzado. Arribar a destino y anclar en buen puerto está en nuestras manos.

Programa de la cuarta sesión

"Acuerdo de asociación Chile-Unión Europea: aspectos relevantes para la pequeña y mediana industria"

Fecha: 14 de octubre de 2010

Lugar: Auditorio de la Fundación Standard Bank

09.00 a 09.15. Café de bienvenida

09.15 a 09.30. Instalación del tema:

Félix Peña

Director del Instituto de Comercio Internacional, Fundación Standard Bank (Argentina)

09.30 a 10.30. Exposición principal:

Patricio Leiva

Director del Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Miguel de Cervantes de Santiago de Chile. Fue Negociador por Chile en el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (Chile)

10.30 a 11.30. Comentarios y debate:

Héctor Zires

Ex Agregado Comercial de México en Buenos Aires (México)

NOTA DE RELATORÍA DE LA CUARTA SESIÓN⁷

"Acuerdo de asociación Chile-Unión Europea: aspectos relevantes para la pequeña y mediana industria"

1. Internacionalización de las PyMEs. Se tiende a pensar que la internacionalización es la exportación, pero también la exportación directa o indirecta, es decir, a través de terceras empresas que son los que usan insumos de la pequeña y mediana industria y que exporta la empresa mayor. Luego se encuentra la importación; la cooperación entre empresas, que da surgimiento a las alianzas y redes entre empresas de un país y de otro, las alianzas en términos productivos y de capital (*joint venture*), las subsidiarias que llevan a cabo tanto las grandes empresas como las medianas, y las inversiones que realizan las empresas en el exterior. No es un proceso lineal, a veces ocurre sólo exportación, como es el caso chileno que sólo tiene experiencias de internacionalización vía exportación.
2. La discusión está focalizada en si las empresas llevan a cabo este tipo de acciones con el exterior ordenadamente como pareciera ser el desarrollo natural de una empresa o si responden a metas estratégicas que las empresas se fijan.
3. Existen dos grandes objetivos en el proceso de internacionalización: un objetivo genérico de mejorar productividad y otro de lograr mayor competitividad.
4. Según Zires, en una apertura brusca, como el caso de México, pueden observarse en un principio la desaparición de PyMEs, que por lo general son aquellas que no son productivas ni competitivas. Entonces el proceso de apertura comercial tiende a fomentar la productividad y la competitividad y, además, la especialización.
5. En sintonía con Leiva, considera que un TLC no es sólo un mecanismo que facilita las exportaciones. Concebirlo así es una visión limitada. La Unión Europea es un mercado con un grado de conocimiento sumamente elevado y que, por otro lado, está dispuesto a pagar mucho más por productos que ten-

⁷ Elaborada por Ezequiel Eborall.

gan un factor de diferenciación importante. Por lo tanto, los insumos que pueden ser recibidos de un mercado así pueden fomentar la maduración del sector productivo PyME, potenciando la capacidad, calidad y competitividad de las mismas.

6. La Unión Europea realiza anualmente un estudio sobre la pequeña y mediana empresa europea. En él se destaca que las PyMEs europeas que se internacionalizan logran un mayor incremento en su producto, en innovación y generan más empleo que las que no tienen ningún grado de internacionalización, representando las PyMEs que se internacionalizan el 33%.
7. En el caso de Chile, las PyMEs están localizadas en el sector del comercio (1/3 del total), un 17% en servicios, un 13% en transporte, un 12% agrícola y un 10% manufacturera, siendo estas dos últimas las que más se internacionalizan. Existen 128.000 PyMEs en Chile, de las cuales 4.500 tienen algún grado de vinculación con el exterior, básicamente a través de la exportación. El 1,7% de las pequeñas empresas tienen una participación en el exterior, mientras que el 5,7% de las medianas exportan. En total las PyMEs representan el 3% de las exportaciones chilenas.
8. Cabe destacar que seis de los 15 principales mercados de las PyMEs exportadoras están en Europa. Y en conjunto Europa constituye el principal mercado para las exportaciones de las PyMEs chilenas (30%).
9. ¿Cómo el acuerdo con la Unión Europea ayuda a las PyMEs? Se pueden distinguir distintas líneas de trabajo para explorar esta vía. La primera es el acuerdo mismo, porque éste es el principal incentivo para que las empresas se internacionalicen. El acuerdo es de carácter global, es un modelo de "globalización entre dos regiones", es decir, un modelo de globalización concertada para hacer en conjunto acciones que permitan que ambas unidades dispongan de un espacio abierto pero ordenado. No se trata de un acuerdo exclusivamente comercial, sino que incluye también un capítulo político y otro de cooperación, en el cual se contemplan todo el universo de actividades que se pueden desarrollar entre dos países, dos regiones o un país y una región. Así las PyMEs disponen de un conjunto de herramientas en diversos planos para operar en el marco internacional y, en el caso particular, en la Unión Europea. Para Chile cerrar un acuerdo con la UE significó cerrar un acuerdo con Estados Unidos que se había demorado más de 10 años, e inmediatamente cerrar un acuerdo con China. En la actualidad Chile posee una red de acuerdos en donde más del 90% de su comercio internacional está regido por dichos acuerdos, siempre económicos, pero en el caso de la UE, global. Por lo tanto, se genera un marco internacional distinto al de los 80 o principios de los 90 para desarrollar la empresa.
10. Parte de este proceso de globalización es la apertura de los mercados, es decir, el libre acceso para los bienes, servicios e inversiones. Pero no se

trata exclusivamente de una apertura, sino que hay disciplina para llevar a cabo dicha apertura, es decir, las reglas de juego son perfectamente conocidas, previsibles, definidas de común acuerdo y, por tanto, con una gran estabilidad. Así, se genera un marco de estabilidad y dinamismo que promueve la inversión, la producción y la internacionalización bajo reglas claras.

11. El acuerdo Chile-UE se preocupa por las PyMEs. Éstas tienen sus especificidades en el acuerdo. En el capítulo de cooperación se establecen una serie de actividades dedicadas a las PyMEs, entre ellas, asistencia técnica, conferencias, seminarios, prospección de oportunidades industriales y técnicas, participación en mesas redondas y ferias generales y sectoriales, fomento de los contactos entre operadores económicos de la inversión conjunta y de la creación de empresas conjuntas, facilitación del acceso a la financiación, suministro de información y estímulo a la innovación.
12. En el marco dedicado a las PyMEs existen dos elementos que han brindado resultados positivos para la internacionalización. Por un lado, los proyectos específicos, entre los cuales uno estuvo orientado a PyMEs innovadoras y otro destinado para el desarrollo de regiones específicas. El segundo elemento es la Fundación Euro-Chile, que es una experiencia única de la UE. Es una Fundación creada antes del acuerdo con 50% del capital del gobierno chileno y el otro 50% de la Comisión Europea. En un principio fue muy difícil llevar adelante la Fundación, lo cual puede ser uno de los motivos por los cuales la UE no quiso repetir la experiencia en la región. La sede se encuentra en Santiago y los dos primeros directores fueron designados por la UE, sin lograr resultados positivos durante cinco años. Ante la posible finalización de la misma por decisión de la UE, la administración pasó a manos chilenas, lo cual permitió que la Fundación se ordenara y saliera adelante. La dificultad previa venía dada por la falta de conocimiento de los europeos acerca de la idiosincrasia chilena. El acuerdo le dio un nuevo impulso a la Fundación, permitiendo que la misma aproveche las oportunidades para la pequeña y mediana empresa que vienen dadas por el acuerdo. A ello se le suman nuevas líneas de acción: la promoción de negocios, la transferencia de tecnología y el mejoramiento del entorno para la competitividad, concentrándose en dos sectores de suma importancia para Chile: la industria alimenticia y el turismo.
13. Cabe destacar de la negociación entre la Unión Europea y Chile el caso Vinos. Fue el caso más controvertido. En un principio el sector vitivinícola de ambos lados se oponía al acuerdo, al punto tal que se nombraron subnegociadores para tratar la cuestión. Existía la voluntad política de concretar un acuerdo. Se estableció una complicidad humana entre los subnegociadores para ayudar a los negociadores en la mesa de negociación y en el

relacionamiento con los privados. Esto contribuyó a generar confianza y a que los sectores privados de ambos lados vayan girando en su posición, lo cual permitió una apertura recíproca y el establecimiento de normas que combatan el problema de las indicaciones geográficas, el de las prácticas enológicas y el de acceso (plazo de 4 años para arancel 0 de ingreso en la UE). Este acuerdo ha permitido al sector vitivinícola chileno incrementar sus exportaciones a la UE en un 600%.

14. El entendimiento público-privado fue un factor fundamental que marcó las negociaciones desarrolladas por Chile. Se llevaba a cabo un debate al interior muy intenso que contribuía a discutir y a fijar las posiciones que serían llevadas a la mesa de negociación. Por lo tanto, las rondas de negociación se constituían en un proceso en donde se iba materializando lo acordado entre el sector público y privado. Y se podía hacer de esta manera porque la política de Chile, sobre todo en la negociación con la UE, consistió siempre en tomar la iniciativa, en ser los primeros en realizar las propuestas.

15. A modo de conclusión, en los últimos años las PyMEs chilenas han tenido una dinámica importante en términos de internacionalización. Se observa una participación interesante en el conjunto de las empresas exportadoras chilenas, aunque lógicamente en términos de valor es pequeño. Este dinamismo se atribuye en principio a la política de apertura del gobierno de Chile. "Las PyMEs chilenas se atreven, saben que tienen su entorno latinoamericano abierto y por ahí comienzan, y luego se atreven más allá, y donde más se atreven es Europa". En segundo lugar, se atribuye al trabajo permanente, cotidiano del sector PyMEs con el sector público. Y otro elemento que ha contribuido es el hecho de que al estar Chile abierto al mundo vía acuerdos internacionales permite desarrollar experiencias como "Chile plataforma" para países latinoamericanos que saltan a Chile y de Chile al mundo. Esto ha permitido que surjan nuevas empresas que se internacionalizan y que las antiguas se consoliden, lo cual no significa que existan empresas que desaparezcan o fracasen en el intento. Por lo tanto, la política general de apertura y en el caso particular del acuerdo con la UE han significado un incentivo importante para lograr la consolidación y expansión de las PyMEs.

Programa de la quinta sesión

"PyMEs centroamericanas y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea"

Fecha: 9 de noviembre de 2010

Lugar: Auditorio de la Fundación Standard Bank

09.00 a 09.15. Café de bienvenida

09.15 a 09.30. Instalación del tema:

Félix Peña

Director del Instituto de Comercio Internacional, Fundación Standard Bank (Argentina)

09.30 a 10.30. Exposición principal:

Jaime Granados

Especialista Senior en Comercio e Integración, BID (Costa Rica)

10.30 a 11.30. Comentarios y debate:

Lucio Castro

Director del Programa de Inserción Internacional, CIPPEC (Argentina)

Norberto Pontiroli

Consultor del Instituto de Comercio Internacional, Fundación Standard Bank (Argentina)

NOTA DE RELATORÍA DE LA QUINTA SESIÓN⁸

"PyMEs centroamericanas y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea"

1. Debemos comenzar destacando dos inconvenientes notablemente visibles. Por un lado, en Centroamérica se destaca una importante falla de mercado. Hay una asimetría de información y de capacidad en el sector PyME. Consecuentemente, se requiere apoyar la acción colectiva de las MiPyMEs. Por otro lado, dada la poca visibilidad de las gestiones realizadas por la MiPyME en los resultados de la negociación, resulta muy complejo identificar la efectividad de la acción colectiva desplegada durante la negociación comercial. Es importante destacar que esta complejidad deriva de una cuestión netamente de visibilidad, y no de efectividad. Con lo expuesto anteriormente se hace alusión a que los resultados están presentes, pero simplemente no está claro que sean imputables a una acción colectiva de MiPyMEs.
2. Al momento de hacer un panorama general sobre la caracterización de las PyMEs en Centroamérica, podemos decir que constituyen un elevado porcentaje dentro del número total de empresas registradas y formalizadas en el entramado empresarial de Centroamérica. Vale la pena destacar que su participación en el empleo total es muy importante, ya que el 42% del empleo de los sectores formalizados son generados por las PyMEs y su participación en el producto bruto interno es de aproximadamente un 30%. Además, las contribuciones de las MiPyMEs a las exportaciones son elevadas. Si bien en las exportaciones totales la incidencia de ellas es relativamente pequeña, hay muy pocas empresas grandes que exportan la gran mayoría de las exportaciones totales.
3. En toda la región, las PyMEs se caracterizan por dos grandes características: por un lado se pueden evidenciar bajos niveles de productividad; por

⁸ Elaborada por Florencia Davicino.

el otro, altos niveles de informalidad. Algo muy similar sucede en el caso de la Argentina. Las PyMEs representan una parte importante en el tejido empresarial, además de tener una contribución relativamente importante en términos de generación de empleo, pero cuando se hace hincapié en su contribución en términos de exportaciones, tiene un rol relativamente menor.

4. En el contexto de la participación de las PyMEs en las negociaciones, Centroamérica cuenta con una extensa trayectoria de negociación comercial. Comenzó las primeras negociaciones en 1991 y 1995 con Colombia y Venezuela respectivamente, las cuales nunca llegaron a florecer. En 1993, Costa Rica y México llegaron a un TLC conjunto. Posteriormente en 1997, México firmó un TLC con Nicaragua. En 1999 el "triángulo del norte" (Guatemala-Honduras-El Salvador) concluyó un TLC con México. Como podemos observar, se evidencia una historia de negociación tanto en bloques, como individual, en donde las PyMEs no tenían una representación directa, sino indirecta. No obstante, poco a poco, con el correr de los tratados, las pequeñas y medianas empresas fueron percibiendo que la experiencia no era lo suficientemente positiva como ellos hubieran deseado. El argumento en la transversalidad no dejaba conforme a dicho sector. Esa transversalidad implica que al ser un conjunto multisectorial de estratos empresariales de menor tamaño, su tratamiento se da a lo largo de todo el acuerdo comercial, y sus temas son negociados en todas las diferentes mesas de negociación. Consecuentemente, al ser considerados transversales no podían incidir con la claridad que ellos realmente deseaban. Por dichos motivos, las MiPyMEs comenzaron a percibir cierto sentimiento de frustración, sumado a la desprotección que sobrevolaba por sobre sus intereses. Frente a esta situación, las PyMEs comienzan a reflexionar acerca de cuál puede ser una manera de resolver ese faltante de participación y de incidencia en los procesos de negociación.
5. Las dificultades que afrontaban las PyMEs en las reuniones abordadas se basaban principalmente en la escasa comprensión del lenguaje propio de las negociaciones y en la falta de conocimiento acerca de cómo articular sus posiciones en el contexto de un formato de negociación. Frente a esta situación surge un actor muy importante en la región: CentroMyPE. Éste es el centro regional para la promoción de la pequeña y mediana empresa. Se constituye como un órgano oficial de la integración regional centroamericana, creado por el mismo convenio constitutivo de la Secretaría de Integración Centroamericana en el año 2001.
6. Fue entonces que CentroMyPE, con el apoyo de otras instituciones, comenzó a montar actividades de articulación y de capacitación, logrando de ese modo establecer un proceso colectivo de diseño de una estrategia para la

inserción de la MiPyME centroamericana en el acuerdo de asociación de la UE. Este paso constituyó el inicio de un proceso importante, amplio e intenso de participación de las MiPyMEs en la negociación del acuerdo de asociación. La estrategia mencionada anteriormente implicaba un mecanismo de fortalecimiento de la capacidad para formar actores, establecer un comité asesor de la MiPyME centroamericana, construir posiciones de negociación en torno a los intereses de ellas, y buscar mecanismos de información y de difusión. Resumiendo, CentroMyPE significó mucho más que articulación y financiamiento, simbolizó también dirección estratégica a las propuestas y ayudó a calibrar las expectativas. En otras palabras, dicha entidad creó posiciones constructivas de avance, y no de obstaculización en el proceso de negociación.

7. Cabe destacar el lanzamiento del Comité MiPyME Centroamericano (CMC), el cual comienza a tener más visibilidad en ese proceso de negociación. Constituye el actor visible, es decir, el interlocutor ante los gobiernos en materia de articulación de los intereses de la MiPyME. Si nos detenemos a seguir paso a paso la cronología de las negociaciones, puede afirmarse que desde el inicio el CMC tuvo muy clara repercusión y participación en esas reuniones. En las rondas de negociación, luego de diferentes mecanismos de interacción, se fueron catalogando y analizando los intereses de la MiPyME, transmitiendo, a su vez, esos puntos de vista a los diferentes negociadores. No se puede dejar pasar el hecho de que, muy probablemente, la MiPyME no hubiera podido articularse tan eficientemente de no haber sido por la presencia de un actor como CentroMyPE. Es decir, la intervención está justificada, en cierto punto, por la debilidad institucional de las MiPyMEs y su poca capacidad organizativa. La presencia de CentroMyPE fue la que condujo a un punto relativamente "feliz" en términos de posicionamiento a la MiPyME en el proceso negociador.
8. El apoyo brindado al Centro MiPyME Centroamericano se dividió en cuatro fases: en primera instancia un diagnóstico; en segundo lugar la definición de intereses, que consiste básicamente en identificar donde hay temas de interés y en la ayuda brindada para formular posiciones de negociación; luego una etapa de preparación y presentación de propuestas; y, en último lugar, la fase de discusión y cabildeo.
9. Es importante destacar que uno de los primeros intereses en la negociación era contar con oportunidades reales de acceso al mercado europeo. No fue un interés defensivo, sino ofensivo. Otro gran interés de las MiPyMEs fue establecer un mecanismo de monitoreo y de seguimiento de las oportunidades efectivas que el acuerdo de negociación generaba para ellas. Ese observatorio de MiPyMEs fue uno de los acuerdos que se obtuvo en la negociación.

- 10.** Con referencia a los aspectos más técnicos se puede sintetizar lo siguiente: en cuanto a acceso a mercados, había un notorio interés en el trato especial y diferenciado; en reglas de origen, les interesaba principalmente que se consideraran las limitaciones de su capacidad productiva; en lo referente a procedimientos aduanero y facilitación de negocios había un especial interés en que los mecanismos, reglas y procedimientos fueran efectivos, transparentes en las aduanas; en cuanto a medidas sanitarias, se buscaba que se cumplieran los derechos del acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias de la OMC. Con respecto a los obstáculos técnicos al comercio, se buscaba el establecimiento de mecanismos para solventar problemas en la aplicación de los reglamentos técnicos; en lo referido a defensa comercial, existía un especial interés en que se cumpliera la legislación nacional y que se establecieran mecanismos de activación efectivos para las MiPyMEs. En cuanto a propiedad intelectual, había concreto interés en cumplir con TRIPS. Por último, en lo que refiere a contratación pública, se buscaban establecer principios que incrementen transparencia, y que se tomen en cuenta las diferencias de desarrollo en las PyMEs.
- 11.** Vale la pena resaltar que la etapa de desarrollo y presentación de las propuestas técnicas estuvo relativamente bien manejado por las MiPyMEs gracias al apoyo en todo momento de CentroMyPE. Lo hicieron de manera muy profesional, las presentaciones fueron muy competentes, y dotadas de mucho contenido. En fin, se sentía que estaban en un contexto de trabajo con las multinacionales, con las grandes cámaras, entre otros.
- 12.** En cuanto a los resultados del acompañamiento, podemos catalogarlos en implícitos y explícitos. Estos últimos son fundamentalmente en materia de compras del sector público. Se relacionan principalmente con el reconocimiento claro de que el principio de trato nacional no se aplica a aquellos programas que a nivel nacional se establecen para favorecer las compras que hacen las pequeñas y MiPyMEs en los países.
- 13.** Los resultados implícitos se traducen fundamentalmente en desgravaciones de largo plazo para los sectores donde hay una alta incidencia de MiPyMEs.
- 14.** Los resultados del acuerdo de asociación por lo menos en términos de desgravación muestran el tratamiento asimétrico, especial y diferenciado que la UE concedió a Centroamérica sin inconvenientes. Resumiendo, podemos decir que la UE abre de manera inmediata el 92% del universo arancelario, mientras que Centroamérica abre apenas un 47% de su universo arancelario. Centroamérica tiene un 3,9% de las líneas arancelarias excluidas del proceso de desgravación arancelario, y es ahí donde están la mayor cantidad de MiPyMEs y sobre todo en temas agrícolas y agroindustriales. Podemos nombrar tres elementos en donde la efectividad se evidencia con claridad:

desgravación arancelaria, creación del observatorio para las PyMEs, y por último, exoneración. Este último tiene que ver con la no aplicación del principio de trato nacional para adquisiciones públicas.

- 15.** En lo referente a la contratación pública, se reconoce que Centroamérica puede adoptar, desarrollar, mantener o implementar medidas para promover oportunidades y programas de políticas de adquisición para el desarrollo de las MiPyMEs. Los desafíos a futuro para el CMC como aparato institucional son fundamentalmente tres: sostenibilidad institucional, liderazgo, financiamiento. A partir de la política comercial se ha generado la ocasión para organizar al sector MiPyME. Con esto queremos decir que lo que no se realizó en muchas dimensiones desde la política pública se logra por medio de una iniciativa política comercial.
- 16.** En términos generales, la mejor manera de mantener los intereses de las MiPyMEs en las negociaciones es abogando por ciertas reglas de carácter general y específicas. En el primer caso se hace referencia a reglas claras, sencillas y transparentes; trato especial y simplificado para sectores con alta prevalencia de MiPyMEs; procesos simplificados, automatizados y en línea. En el caso de reglas específicas se hace referencia al reconocimiento de programas promoción de PyMEs en la dimensión de contratación pública (promoción de exportaciones).
- 17.** Como conclusión, podemos decir que para potenciar el aprovechamiento de las oportunidades del AAUE, y reducir las vulnerabilidades, las MiPyMEs deben de aquí en adelante orientar su gestión colectiva en la articulación de agendas nacionales y regionales de promoción y de transición al libre comercio.

Programa de la sexta sesión

"Las negociaciones Mercosur-Unión Europea y las PyMEs desde la perspectiva del Brasil"

Fecha: 12 de noviembre de 2010

Lugar: Auditorio de la Fundación Standard Bank

09.00 a 09.15. Café de bienvenida

09.15 a 09.30. Instalación del tema:

Félix Peña

Director del Instituto de Comercio Internacional, Fundación Standard Bank
(Argentina)

09.30 a 10.30. Exposición principal:

Mario Marconini

Director de Negociaciones Internacionales de la FIESP y Presidente del Consejo
de Relaciones Internacionales de la FECOMERCIO. Ex Secretario de Comercio
Exterior del Brasil (Brasil)

10.30 a 11.30. Comentarios y debate:

Dante Sica

Director de la Consultora ABECEB. Ex Secretario de Industria de Argentina
(Argentina)

Marcela Cristini

Economista Senior de FIEL (Argentina)

NOTA DE RELATORÍA DE LA SEXTA SESIÓN⁹

"Las negociaciones Mercosur-Unión Europea y las PyMEs desde la perspectiva del Brasil"

1. Con el fin de analizar el estado actual y las perspectivas a futuro de las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea, con énfasis en su impacto para las PyMEs y desde una perspectiva brasilera, vale la pena resaltar tres ejes fundamentales. Primero, la negociación en términos de sus principales variables; segundo, el rol de las PyMEs en la negociación y su potencial impacto en su actividad, y tercero, algunos lineamientos o tendencias que permitan identificar hacia dónde vamos.
2. En relación a la negociación Mercosur-UE en sí, al menos cinco aspectos son clave para poder entenderla. En primer lugar, parece tratarse de una negociación que nunca muere. A diferencia de lo sucedido con las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que parecen haber encontrado su fin, o las propias negociaciones multilaterales de la OMC, que parecen estar estancadas, las negociaciones Mercosur-UE fueron relanzadas en 2010 con miras a finalizar un acuerdo que ambas partes entienden estratégico.
3. Segundo, en buena medida debido a su prolongación, se trata de una negociación con distintos puntos de inflexión y contextos cambiantes. Hacia 2004 falló el primer intento de culminar con la negociación. Pascal Lammy, actual Director de la OMC y entonces Comisario de Comercio de la UE, tenía claramente en su agenda llevar a buen puerto las negociaciones; la tan nombrada voluntad política permitió, entonces, pensar que se llegaría a un acuerdo. Hoy, el contexto en que se relanzan las negociaciones es bien diferente. Hay nuevamente coincidencia de intereses (su mejor indicador fue probablemente el esfuerzo que la Argentina y España hicieron al frente de las presidencias *pro tempore* de ambos bloques) y voluntad política para negociar. La ventana de oportunidad está presente, aunque queda mucho trabajo por hacer.

⁹ Elaborada por Norberto Pontiroli.

4. En tercer lugar, vale aclarar que aún persiste en el imaginario un problema de credibilidad en torno a las negociaciones, así como también dudas con respecto a las expectativas y potenciales trabas. Al más alto nivel, hay una clara voluntad de avanzar; prioridad para ambas regiones. Sin embargo, al nivel de los Estados parte de la Unión Europea, como es por ejemplo el caso de Francia y algunos otros miembros de la UE, el panorama es un tanto más complejo y el interés para negociar con el Mercosur es dudoso. En el caso de la FIESP, por otro lado, se ha comenzado nuevamente un proceso de inversión institucional en el tema, aunque todavía existen reticencias debido a la poca credibilidad. Recientemente el Comisario de Comercio europeo Karel De Gucht estuvo en la FIESP repasando todas las cosas que restan por concretarse en torno a la negociación, donde los temas relacionados con las compras gubernamentales, la política agrícola y otros temas siguen siendo de compleja resolución. En este sentido, todavía se observan grandes contrastes entre el discurso y la acción de la Unión Europea.
5. Cuarto, cabe mencionar el poco consenso en torno a las ofertas de apertura. Ya en 2004 era evidente, en algunos sectores, que las ofertas por parte de la Unión Europea eran todavía inferiores a lo que ya se encontraba en el marco de Nación Más Favorecida (NMF). En el imaginario parece haber triunfado la idea de que era el Mercosur el bloque que no mostraba señales de apertura, especialmente en sectores industriales y en materia de propiedad intelectual. La realidad es que persiste una sensación de frustración en ese sentido.
6. Quinto y último, merece la pena ser explicada la coyuntura y percepción del Brasil. En 2004 había un consenso favorable a cerrar el acuerdo, especialmente en el sector de agricultura. Lamentablemente, en el juego de culpas post 2004, quedó instalada la idea de que había sido la Argentina la responsable del no acuerdo, lo que llevó a que en San Pablo se abra también una discusión en relación al rol propio del Mercosur. Buena parte de las iniciativas o posturas favorables a un Brasil negociando solo a nivel internacional están asociadas a esa imagen, aun cuando quienes realmente conocen la realidad de las negociaciones saben que esto no fue así, sino que se trató de un juego en el que la prensa manifestó las voces de un sector con intereses determinados. Por otro lado, vale destacar que hay también consenso en Brasil para superar la agenda Sur-Sur del presidente Lula. En la actualidad los Acuerdos Comerciales firmados por el Mercosur son de carácter geopolítico (Israel, Egipto y Jordania en la actualidad) y claramente es necesario avanzar en las negociaciones con los bloques y países desarrollados para profundizar el proceso de internacionalización de las empresas del Mercosur. Para Brasil en particular, el capítulo de inversiones en el marco de las negociaciones internacionales es cada vez más importante, hay una fuerte visión al respecto en el sector privado brasileño.
7. En el marco de todo lo anteriormente expuesto, vale preguntarse por el rol de las PyMEs en las negociaciones comerciales. Han sido históricamente las grandes empresas las interesadas en incidir en las negociaciones comerciales internacionales, siempre ha resultado mucho más complejo para las PyMEs estar involucradas en este tipo de procesos. Sin embargo, esto no significa que no deberían involucrarse. Al contrario, deberían tener una presencia cada vez más activa. La pregunta clave es cómo podrían hacerlo, ya que sus condiciones dificultan considerablemente que puedan destinar recursos al seguimiento e incidencia de las negociaciones. Para ayudar a las PyMEs en este sentido, es necesario crear un bien público que las agrupe y les permita participar.
8. En Brasil las PyMEs están mucho más enfocadas en el mercado doméstico y por eso generalmente es complejo lograr que éstas comprendan las ventajas (o desventajas) de una negociación comercial internacional. Sin embargo, está claro que debería interesarles y mucho, ya que la internacionalización no es un proceso que involucre únicamente inversiones en el exterior o exportaciones, sino que también se encuentra íntimamente asociado con la competencia, aun en el mercado interno, con empresas internacionales. Resulta imprescindible llevar a las PyMEs a la mesa de las negociaciones.
9. Para lograr este objetivo, ambicioso por cierto, es necesario promover el "activismo institucional". Brasil posee la ventaja de contar con un sistema de representación empresarial muy fuerte y consolidado, que data de la época de las reformas del período de Getulio Vargas y lleva ya casi 6 décadas funcionando. En la Argentina, en contraste, el sistema de representación empresarial es débil y heterogéneo y valdría preguntarse si no es momento de discutir seriamente la necesidad de contar con uno más fuerte e institucionalizado. El gran desafío, en este caso tanto para Brasil como para nuestro país, es lograr que dicho sistema represente no solamente los intereses de las grandes empresas sino también de las PyMEs.
10. En buena medida, la capacidad de las PyMEs para entender y seguir las negociaciones internacionales está muy asociado a la inteligencia competitiva. En este sentido, hay una tarea que es de interpretación: leer los periódicos y comprender la situación internacional y cómo se afecta el mercado interno, con aspectos clave. Aquí, también, el rol de las entidades académicas como las universidades también debe ser más activo, aportando información e interpretaciones que ayuden a las PyMEs en su proceso de internacionalización. Las PyMEs, por su parte, deben hacer un esfuerzo por organizar sus prioridades, formar posiciones acerca no sólo de la negociación con la UE sino sobre otros temas clave como el rol de la competencia china, la integración, etc.

11. En el sector de servicios, en Brasil se intentó hacer una coalición de empresas. En Estados Unidos existe un gran grupo de características similares, con mucho poder de lobby, pero se trata de empresas multinacionales. En el caso brasilero se trata de un bien público que se ocupa de los intereses de las empresas del sector de comercio, que es altamente dinámico. Paradójicamente, a pesar de que los servicios representan más del 50% del PBI (tanto del Brasil como de la Argentina), es un tema poco conocido y al que no se presta tanta atención. Hay una bajísima comprensión de la normativa internacional que regula el comercio internacional de servicios y resulta fundamental trabajar en el fortalecimiento de dicho sector.
12. En este marco, el tema de la internacionalización de las PyMEs es y seguirá siendo un tema clave. Cada vez más son necesarios los esfuerzos para crear cultura de internacionalización, es un tema psicológico, no económico.
13. ¿Qué pasará de cara al futuro? Ahora que el relanzamiento de la negociación es un hecho, algunos sectores que antes apoyaban hoy están cambiando su posición. Ha cambiado el contexto, con el contexto poscrisis. Hay pocos mercados a nivel mundial que interesen tanto como los casos de la Argentina y el Brasil. Hay muchos sectores que en la actualidad están convencidos de que es el mejor momento para utilizar los propios mercados como motor de desarrollo, y por supuesto no quieren saber de ningún acuerdo comercial. Es interesante observar cómo esta postura viene evolucionando, más aun cuando hay tanta incertidumbre en el marco de las negociaciones multilaterales. Con Estados Unidos debilitado y paralizado en sus negociaciones comerciales, una Unión Europea en crisis y que sigue cuestionando las políticas comerciales de terceros, vale la pena al menos por un segundo preguntarse con qué legitimidad podemos garantizar que abriremos nuestros mercados.
14. Retomando el caso europeo, cabe mencionar que sus interrogantes macroeconómicos son abundantes como para pensar que los acuerdos con terceros bloques vayan a tener mucho peso en la agenda. Sin embargo, cuando uno mira el caso de Alemania, con su tradicional productividad y como punta de una cadena de valor de bienes de capital y tecnología, observa que el interés (claramente ofensivo) por el comercio internacional sigue siendo notable y representa una gran oportunidad para sostener el interés europeo.
15. A nivel global, lejos de caer, la actividad de firma de acuerdos crece. Muchos países quieren convertirse en *hubs* del comercio internacional. Hoy la reciprocidad en el comercio internacional pasa por los acuerdos y lamentablemente el Mercosur está quedando marginado. En los últimos 10 años no ha tenido un rol activo en ese sentido: sus instituciones no se adaptan a la firma de acuerdos y los grandes proyectos de negociación, más

ambiciosos (con India, con SACU, con la propia UE), no han llegado a buen puerto.

16. En el conjunto de las PyMEs hay toda una vanguardia de exportadoras que han venido creciendo mucho en los últimos años. Sin embargo, éstas tienen claramente un techo, tanto en Brasil como en la Argentina, ya que están muy castigadas por las estructuras económicas vigentes. En ese sentido, debería promoverse alguna institucionalidad transversal (como se dio en Centroamérica gracias a la negociación con Estados Unidos y la Unión Europea) que vaya más allá de lo sectorial y con intereses defensivos. Esa transversalidad permitiría a las PyMEs, con intereses tanto ofensivos como defensivos, agruparse para coordinar estrategias en las negociaciones internacionales y agendas de políticas públicas que mejoren su competitividad.

SEGUNDA PARTE

LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES Y LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS PYMES

La visión de los especialistas

Crisis y escenario de poscrisis

El escenario poscrisis

En los años inmediatamente posteriores a la crisis 2008-2009, los diagnósticos tienden a converger hacia escenarios de una "nueva normalidad", caracterizado por los siguientes elementos: i) las economías de la OECD verán reducirse su ingreso potencial e incluso crecerían bajo ese nivel, al menos hasta 2015; ii) el comercio mundial crecería a tasas inferiores a las que mostró en el ciclo expansivo 2003-2007; iii) el menor dinamismo económico se expresará en tasas de desempleo que rondarán el 10% en EE.UU. y en la UE, haciendo muy probable que persistan las medidas proteccionistas aplicadas a propósito de la crisis, sin que ellas se desmonten rápidamente, una vez que la economía vaya recuperando gradualmente sus niveles de actividad; iv) la crisis está acentuando las dificultades de sobrecapacidad en varios sectores productivos, con lo cual una demanda internacional limitada deberá enfrentar presiones competitivas acrecentadas por el lado de la oferta, lo que estimulará la tendencia a las fusiones y adquisiciones, complejizando el escenario competitivo, dada una mayor tendencia a la concentración en los mercados internacionales.

Las razones fiscales y financieras avalan tal diagnóstico, sugiriendo que resta aún un amplio espacio de ajuste en las carteras de las familias y de las entidades financieras en las economías industrializadas, particularmente en EE.UU. para limpiar sus balances, limitar los niveles de endeudamiento y hasta desendeudarse. Ello supone un escenario más bien limitado de demanda por importaciones en esas economías, siendo necesario entonces que la economía mundial encuentre nuevos motores de demanda. China, los BRIC y las economías emergentes aún no equiparan el peso de las economías industrializadas en la evolución de la demanda global y si bien se espera que el peso relativo de las primeras en la economía mundial siga aumentando, ello no será suficiente para compensar el menor dinamismo en EE.UU. y en Europa. En todo caso, sí conseguirá que la estructura del comercio mundial se balancee más en dirección a las economías emergentes, relevando así la importancia del comercio Sur-Sur.

Con todo, en una mirada más larga, el comercio internacional seguirá siendo fuente de oportunidades para el crecimiento, en la medida en que nichos especiales o la ventaja de ser socios menores en el comercio mundial, permitirán explorar oportunidades y desarrollar estrategias que pueden permitir incrementos importantes en las exportaciones, aunque el dato global del incremento del comercio mundial sea modesto, al menos, para los próximos 5 años¹.

De manera que el mensaje de mediano plazo es no descuidar el intenso ritmo de avance tecnológico, la forma en que éste va acentuando los desafíos de competitividad e innovación ni los impactos sobre la matriz de competitividad y el mapa de intercambios que se va gestando ante la mayor presencia de China, India y Asia Pacífico en el comercio internacional. Nada indica, hasta ahora, que la intensidad de la crisis económica internacional esté alterando sustancialmente la tendencia a la internacionalización de las empresas y a estructurarse en torno a cadenas globales de valor.

En efecto, el mundo transita por la más profunda revolución tecnológica que ha conocido la humanidad. Se trata de la múltiple convergencia de los grandes cambios asociados a la difusión amplia del paradigma de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, del desarrollo y difusión de la biotecnología y de los avances en tecnologías de propósito general, como la nanotecnología, los nuevos materiales y las fuentes energéticas renovables. Todas estas tecnologías son convergentes y están ocasionando profundas transformaciones en la producción y los servicios e impulsando grandes innovaciones de procesos, productos y modelos de negocios.

Este shock tecnológico está redefiniendo las trayectorias competitivas de un conjunto muy amplio de sectores productivos. Aquellos países que mejor capten y se adapten a los desafíos y oportunidades que genera esta dinámica tecnológica podrán sacar un mejor provecho de las oportunidades que ofrece la globalización. Esta transformación se desarrolla en paralelo con la emergencia de nuevos actores de creciente peso internacional (China, India, Asia Pacífico y los denominados BRIC), reflejo de la gravitación cada vez mayor de los países en desarrollo en la economía mundial. Estos factores convergen además en la formación de cadenas globales de valor, como rasgo productivo y comercial distintivo de esta fase de la globalización. Asimismo, la nueva competitividad, además de los

¹ En efecto, aún en el bienio 2008-2009 es posible encontrar datos de rubros de servicios, comercio electrónico o bienes especializados donde las exportaciones siguieron creciendo a dos dígitos. El desafío no sólo radica en detectar tales rubros sino en construir las capacidades productivas, humanas y tecnológicas que permitan posicionarse competitivamente en dichos rubros.

elementos conocidos de innovación, incorpora un peso creciente de exigencias medioambientales y de preocupación por el cambio climático, demandando procesos productivos menos intensivos en carbono.

La creciente integración de las economías en ese escenario global genera un cuadro variado de oportunidades y amenazas para empresas, sectores, países y regiones, dependiendo de la forma en que lean dicho escenario y de la forma en que se preparen para abordarlos. Con todo, lo que es evidente es que el desempeño futuro de los países dependerá cada vez más de la capacidad de absorber creativamente los nuevos paradigmas tecnoeconómicos. Sin embargo, este aprovechamiento conlleva un considerable esfuerzo tecnológico interno y de formación de recursos humanos, de modo de ir modificando progresivamente la estructura productiva en favor de las actividades más promisorias en cuanto a generación y difusión de conocimientos e innovaciones.

En efecto, la innovación y las nuevas tecnologías ofrecen posibilidades inéditas para acortar la brecha con los países industrializados, en la medida en que se adopten los pasos necesarios para fortalecer la base de recursos humanos y la presencia en redes internacionales de innovación y negocios tecnológicos y que se vaya orientando la estructura productiva y exportadora hacia actividades más intensivas en innovación y conocimiento.

Por cierto, estos procesos son graduales y lo relevante es que su signo distintivo sea el de avances en competitividad sistémica, esto es, sustentados en la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico a las actividades productivas, buscando conseguir tanto crecientes niveles de productividad (CEPAL, 1990) como de reducir las diferencias excesivas de productividad entre diversas empresas y sectores. La competitividad es sistémica pues la "transformación productiva debe incluir todo el sistema en el que se insertan las empresas: la infraestructura, la tecnología, energía y transporte; el sistema educativo; las relaciones entre empleadores y empleados; el aparato institucional público y privado y la red financiera" (CEPAL, 1990).

El carácter sistémico de la competitividad exige pues favorecer la integración del sistema productivo y la homogeneización progresiva de los niveles de productividad. "Hay que descartar el encapsulamiento sectorial, buscando estrechar el vínculo entre exportaciones primarias, manufacturas y servicios; promover la gestación de cadenas productivas en torno a las ventajas comparativas existentes, y favorecer la articulación productiva en torno a la construcción de ventajas comparativas dinámicas, apoyadas en la dotación de recursos." (Lahera, Ottone y Rosales, 1995.)

- El comercio Sur-Sur irá adquiriendo un rol fundamental, toda vez que las economías emergentes irán ganando presencia en el PBI mundial y en la demanda global. Tratándose además de incrementos en el ingreso per cápita desde niveles bajos, la elasticidad-ingreso en el consumo de los bienes y servicios demandados por estas economías será elevada.

- Mayor demanda por exportaciones y precios de los commodities. En una tendencia que venía de antes pero que se ha acentuado con la crisis 2008-2009, gran parte del crecimiento económico mundial futuro provendrá de los países emergentes y, en especial, los BRIC. Estos países elevarán la demanda mundial por energía, alimentos, metales y minerales, lo que impulsará el volumen y valor de las exportaciones de la región sudamericana. Ello significa que, respecto de décadas previas, sin abandonar su volatilidad tradicional, los precios de los productos básicos serán comparativamente elevados, favoreciendo mejores términos de intercambio pero, al mismo tiempo, dificultando el esfuerzo de diversificación de exportaciones, al afectar la rentabilidad de las exportaciones no tradicionales.

- La fuerza de trabajo de los BRIC irá aumentando y diversificando su consumo, a medida que aumenten sus ingresos. Esto presentará diversas oportunidades en los mercados de los BRIC: demandas masivas de elevado volumen y bajo valor; nichos de consumo de bienes y servicios especiales de precios elevados y numerosas situaciones intermedias. El corolario de ello es que es necesario ir más de allá de abordar el mercado de los BRIC como una oportunidad para incrementar las exportaciones tradicionales. Bienes más sofisticados y una creciente demanda por servicios modernos será lo que irá caracterizando la demanda de importaciones de los BRIC y ese mismo rasgo es el que también irá ganando presencia en el comercio Sur-Sur. A la vez, esa mayor importancia del mercado de los BRIC abre también renovadas posibilidades para avanzar en la diversificación productiva y exportadora. Esa tendencia, por cierto, podría reforzarse con un aporte más decidido de las políticas públicas nacionales y de los esfuerzos de los esquemas de integración y cooperación regionales.

- Mayor presión competitiva de los BRIC. Los BRIC, al menos China, India y varios países asiáticos, cuentan con mano de obra abundante y barata en los tramos de menor calificación pero también cuentan con científicos e ingenieros muy preparados, en alto número y con una creciente capacidad para absorber y desarrollar progresivamente nuevas tecnologías. Con esto, se irán convirtiendo en actores principales de la producción mundial y de la gestación de nuevas tecnologías. Estos nuevos competidores globales crecientemente amenazan las ventajas competitivas de la industria en la OECD pero también aquellas en manufacturas intensivas en recursos naturales en América Latina.

- Temor a un recrudecimiento de las prácticas proteccionistas, en parte como consecuencia de la crisis internacional 2008-2009, expresado no sólo por el impacto de los paquetes de rescate de los sectores financieros y automotores en Estados Unidos y en Europa, sino también por el continuo uso de cláusulas de salvaguardia y medidas antidumping. En la misma dirección apuntan los debates orientados a limitar las operaciones de externalización en el sector de las manufacturas y los servicios, así como la paralización de la Ronda de Doha y las conabidas amenazas a las importaciones provenientes de China.

- Temas ambientales. La toma de conciencia de los temas ambientales, gatillada por la evidencia del calentamiento del planeta, así como los mayores espacios políticos que adquieren los movimientos de consumidores y los avances en materia de responsabilidad empresarial, tienden a establecer nuevos parámetros en el comercio internacional. Podrían venir restricciones al uso de algunos recursos críticos (hidrocarburos, por ejemplo), así como presiones políticas elevadas para abordar cuellos de botella medioambientales, lo que elevará los costos privados y públicos de las inversiones. Rezagos en el abordaje multilateral de los desafíos del cambio climático en relación con el comercio podrían incentivar medidas unilaterales de las economías industrializadas con algún sello proteccionista. Incorporar este tema en las agendas nacionales de crecimiento, competitividad e innovación será la única forma de aquí en adelante de poder compatibilizar crecimiento y competitividad, con avances en equidad y mejores estándares ambientales.

- Competitividad sistémica y con crecientes componentes regionales. La competitividad se extiende más allá de los precios bajos y comprende también infraestructuras adecuadas, sistemas de transporte eficientes, conectividad en telecomunicaciones, procedimientos aduaneros ágiles y simplificados, entre otros. Para ello es necesario fortalecer las instituciones relacionadas con la logística del comercio, armonizar las normas y reglamentos en el ámbito regional y multilateral, y mejorar la creación de capacidades, sobre todo en beneficio de los pequeños y medianos exportadores.

- Orientar la cooperación regional hacia estos temas fortalecería las posibilidades del comercio intrarregional, lo que, a su vez, podría generar un espacio más compatible con avances en la propia integración comercial. En efecto, en variados ámbitos de la competitividad, ésta tiende a recoger los rasgos dominantes en espacios económicos ampliados, los que no necesariamente pueden coincidir con el diseño de las fronteras nacionales. De allí la importancia de esfuerzos de cooperación regional y subregional para avanzar en los desafíos, por ejemplo, de innovación e internacionalización de empresas, desafíos ambos que requieren una dimensión crítica de escala que —con pocas excepciones— tiende a exceder el tamaño de nuestros mercados.

El nuevo contexto internacional exige mayor integración y cooperación regional

Se destacó en páginas precedentes la profundidad de la revolución tecnológica que vive la humanidad, la emergencia de nuevos actores de creciente peso internacional (China, India, Asia Pacífico y los denominados BRIC) y como estos factores convergen en la formación de cadenas globales de valor, como rasgo productivo y comercial distintivo de esta fase de la globalización. En tanto, la nueva competitividad, además de los elementos conocidos de innovación, incorpora un peso creciente de exigencias medioambientales y de preocupación por el cambio climático, demandando procesos productivos menos intensivos en carbono.

Las políticas de inserción internacional en América Latina y el Caribe, con matices, han evolucionado desde la apertura comercial en los 80 hacia una mayor orientación exportadora. El surgimiento de las cadenas globales de valor y el creciente peso de la innovación en la producción y el comercio exterior que se observa en la economía mundial exige transitar tres pasos más: i) desde la apertura comercial y la orientación exportadora a estrategias de internacionalización de empresas; ii) desde la inserción de estilo interindustrial en el comercio internacional a la inserción en las cadenas mundiales de valor (o en algunos nichos en productos de alta tecnología y servicios especializados para los países de tamaño reducido), y iii) desde una competitividad basada en esfuerzos estrictamente nacionales a otra con crecientes componentes de alianzas público-privadas y de cooperación regional.

Se trata de un doble desafío. Por una parte, articular con una visión estratégica las políticas de promoción y diversificación de exportaciones, las de innovación y difusión tecnológica, las de atracción de IED y las de formación de recursos humanos. Por otra parte, fomentar alianzas público-privadas que permitan definir objetivos de común acuerdo y trabajar mancomunadamente en su concreción, emulando así —con las adaptaciones necesarias a las distintas realidades nacionales— las experiencias de diversos países de Europa, Asia y Oceanía que han logrado una inserción exitosa en la economía mundial.

Los procesos de integración regional deben hacerse cargo de estos nuevos desafíos. De no hacerlo, corren el riesgo de ser crecientemente ignorados por los agentes económicos privados e incluso por los propios gobiernos nacionales. Al respecto, cabe recordar las múltiples razones por las cuales el mercado regional es esencial para mejorar la inserción internacional de ALC y así avanzar hacia una transformación productiva con equidad. En efecto, el comercio intrarregional: i) contribuye a la diversificación productiva, al ser más intensivo en manufacturas, aportar un mayor valor agregado y contenido de conocimiento que el comercio con el resto del mundo; ii) es más amigable con las PyMEs (y por lo

tanto con el empleo); iii) se enlaza estrechamente con los flujos intrarregionales de inversión y de comercio de servicios, y iv) permite generar economías de escala y aprendizaje que lo convierten en una potencial plataforma para abordar mercados más exigentes.

A estas razones "tradicionales" a favor de la integración debe agregarse la comprobación de que en la economía globalizada de hoy la competitividad incorpora elementos que son cada vez más regionales (subregionales) que nacionales². Las especificidades nacionales tienden a diluirse frente a las grandes tendencias de la economía global. En particular, las economías de la región —probablemente con las contadas excepciones de Brasil y México— no son de una magnitud tal que las haga atractivas per se, con independencia del ámbito regional.

En tal sentido, mayores contactos a nivel de la base productiva, vía eslabonamientos y alianzas diversas, que se expresen en cadenas subregionales de valor orientadas a exportar a terceros mercados, ampliarían el plano de las sinergias y la escala de las operaciones del comercio intrarregional, favoreciendo el comercio intraindustrial y la diversificación de las exportaciones. Con ello, a través de las oportunidades de empleo, el vínculo entre orientación exportadora y equidad se vería fortalecido.

Pese a 50 años de esfuerzos, el desempeño de la integración está significativamente por debajo de su potencial. En efecto, no se ha logrado constituir un espacio económico integrado, y la convergencia entre los principales esquemas subregionales se ve remota. La liberalización del comercio de bienes, pese a avances significativos, aún es incompleta, tanto a nivel subregional como entre subregiones, dificultando su convergencia. Las barreras no arancelarias que subsisten no son despreciables y aún albergan un alto nivel de discrecionalidad. Las reglas de origen son restrictivas y no se ha apreciado suficiente voluntad para encaminarse hacia procesos graduales de acumulación de origen que puedan estimular la gestación de intereses económicos regionales que se vayan articulando en torno a verdaderas cadenas regionales de valor. La liberalización del comercio de servicios está aún más rezagada, así como la convergencia de criterios de política en temas cruciales como las inversiones y la contratación pública.

Asimismo, los avances son muy limitados en la reducción de las asimetrías que caracterizan a la región, en tanto, siguen sin concretarse las promesas de incorporación de empresas de los países de menor desarrollo relativo a las cadenas subregionales de valor. Con ello, es esperable que sea elevado el nivel de

² Por ejemplo, la posibilidad de utilizar los acuerdos de libre comercio con megamercados como plataforma para la exportación de varios países geográficamente contiguos supone similares niveles de infraestructura, logística, facilidades aduaneras, calidad y otros requisitos, todos estrechamente ligados a la homogeneidad en los niveles de competitividad entre dichas economías.

desafección de tales países hacia los esquemas existentes de integración. Por otro lado, no se ha avanzado lo suficiente en varias dimensiones clave de la competitividad internacional, como la integración energética (en una región rica en recursos energéticos); la integración física, donde la región presenta un notable déficit de infraestructura (por ejemplo versus Asia), y la cooperación en políticas de innovación, ciencia y tecnología, educación, entre otras. Subyace a todo lo anterior un nivel de cumplimiento con lo pactado que es inferior a lo deseable, lo que se ve agravado por la falta de mecanismos creíbles para resolver las controversias comerciales. Por último, tampoco se avanza con la rapidez necesaria en los temas de facilitación de comercio, perjudicando especialmente a los países sin litoral y a los de menor tamaño, precisamente los más dependientes del comercio intraesquemas de integración.

Producto de todo lo anterior, la región presenta bajos niveles de comercio intrarregional, y —pese al favorable ciclo 2003-2007— se ha ido rezagando frente a Asia en atracción de IED, participación en el comercio mundial de servicios, y participación en cadenas globales de valor. Ello no es trivial pues termina traduciéndose en un menor ritmo de reducción de la pobreza y la inequidad. La frustración ante estas insuficiencias (entre otros factores) ha llevado a varios países a negociar acuerdos de libre comercio con socios extrarregionales. Sin embargo, 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 suma, no constituyen una alternativa real a la integración regional.

Hoy coexisten en la región distintas visiones sobre el rol del comercio internacional y las modalidades de inserción en la economía global, las cuales se han visto reforzadas por la actual crisis. El desafío es cómo construir integración a partir de esas miradas diversas, con realismo y a partir de intereses compartidos por todos los participantes. En este contexto, las diferencias en torno a los temas de acceso a mercado no deben ser obstáculo para avanzar en otros temas, quizá más urgentes para enfrentar los desafíos de competitividad de la región. Específicamente, la CEPAL propone centrar los esfuerzos de cooperación regional en siete áreas: inversión en infraestructura, apoyo al comercio, innovación, reducción de las asimetrías, cohesión social, acercamiento al Asia Pacífico y cambio climático³. Avances graduales pero concretos en cada uno de estos ámbi-

tos aparecen como un camino más deseable que grandes proyectos fundacionales. En definitiva, se requiere pasar de la retórica a la práctica integracionista.

La notable resiliencia de la región a la crisis internacional 2008-2009 es un buen augurio y bien puede constituirse en oportunidad, en tanto la región sepa aprender las lecciones de anteriores crisis externas. Entre otras cosas, ese aprendizaje debiera expresarse en mayores esfuerzos para: i) financiar el comercio intrarregional y para prevenir crisis de balanza de pagos; ii) defender los niveles de inversión en infraestructura; iii) cooperar en innovación y competitividad; iv) perfilar posturas unificadas en temas candentes de la agenda global⁴.

Hasta ahora, la citada resiliencia ha tenido que ver más con los activos de una gestión macroeconómica prudente y con la recuperación rápida en los precios de las materias primas antes que con las fortalezas de la integración regional. La posibilidad de que el escenario poscrisis muestre a una región más fortalecida, con mayor intercambio intrarregional, con un comercio más diversificado y con vínculos Sur-Sur más intensivos en innovación y tecnología depende de que la región preserve su clima de negocios; defienda su comercio intrarregional, evitando el proteccionismo; mantenga los acervos institucionales de la integración; facilite el cumplimiento de los acuerdos alcanzados y amplíe la cobertura de los mismos en bienes y servicios, estimulando su convergencia y, en fin, lo más importante, que los más diversos desafíos de la competitividad se los intente abordar a través de iniciativas que privilegien la cooperación regional.

Avanzar en las áreas mencionadas —y en la integración en general— exigirá la construcción de una institucionalidad más sólida y eficaz en torno de los acuerdos subregionales de integración, a partir del modelo esencialmente intergubernamental hoy predominante. Esta institucionalidad debe desempeñar un papel crítico en la protección de los intereses de los países más pequeños frente a los de los socios más grandes. También debiera colaborar en la mediación entre los intereses conflictivos que puedan presentarse entre los diversos países miembros. En ambos casos se estaría invirtiendo en reforzar la credibilidad de los procesos de integración.

Hacia una estrategia de internacionalización

Como ya se ha indicado, el contexto de la economía global de fines de la primera década del siglo XXI se caracteriza por la intensidad del cambio tecnológi-

⁴ A inicios de esta segunda década de siglo, las urgencias conspicuas de esta agenda regional son los cambios en la regulación a los sistemas financieros; la reforma del sistema monetario y financiero internacional; la Ronda Doha, el cambio climático y los objetivos de la Cumbre del Milenio.

³ Véase Paninsal (2009), capítulo III, para propuestas específicas en cada una de estas áreas.

co, el surgimiento de nuevos y agresivos competidores globales y su correlato de cambios marcados en la competitividad y amenazas proteccionistas. Los sectores más vinculados a los recursos naturales o al trabajo de bajo nivel de calificación se expondrán en forma creciente a las modalidades tradicionales y renovadas de proteccionismo, lo que afectará de manera significativa las actividades productivas y de comercio exterior. Los países que capten más rápidamente esta situación y apliquen políticas adecuadas para enfrentarla tenderán a ser más exitosos en sus esfuerzos de inserción internacional⁵.

El contexto global

En los próximos años asistiremos a una aceleración de las innovaciones científicas y el cambio tecnológico, impulsada por los avances en materia de informática, tecnologías de la información y de las comunicaciones, biotecnología, nanotecnologías y neurociencias o ciencias cognitivas (Kelly, 2006). En efecto, la confluencia del aumento de la capacidad de procesamiento de los computadores; mayor velocidad y eficacia de la banda ancha; desarrollo de las tecnologías satelitales y del Sistema Mundial de Determinación de la Posición (GPS); tecnologías inalámbricas; perfeccionamiento de los sensores que reaccionan ante el calor, la torsión, la vibración y la tensión en el ámbito de la robótica; nuevos materiales y ciencias del cerebro ha conducido incluso al surgimiento de nuevos campos del conocimiento⁶. Estos cambios son de por sí radicales, pero lo más novedoso es la creciente velocidad con que los nuevos conocimientos se aplican a la producción y las exportaciones, acortando el ciclo del producto y de las estrategias empresariales.

Esta convergencia tecnológica será más profunda que la digital que hemos vivido en los últimos 25 años, alterando radicalmente las perspectivas de la civilización y, por cierto, afectando en forma considerable la producción y el comercio internacional. La explosividad de esta confluencia de innovaciones tecnológicas queda bien reflejada mediante la expresión "big bang tecnológico"⁷.

⁵ En palabras del primer ministro de Singapur, "siendo un país pequeño y sin recursos naturales, desde hace mucho tiempo sabemos que nuestra única posibilidad de competir es hacer del conocimiento una ventaja competitiva" (Lee, 2008).

⁶ Entre otros, la bioinformática (aplicación de principios y procesos biológicos para desarrollar nuevas tecnologías tales como programas informáticos biológicos o informática ADN), la proteómica (estudio de la combinación de proteínas para curar enfermedades) y la biomímica (tecnologías que reproducen la actividad biológica) (Kelly, 2006).

⁷ El término "bang" sería la combinación de bits (tecnologías de la información), átomos (nanotecnologías), neuronas (ciencias cognitivas) y genes (biotecnologías).

Un breve examen de los efectos de esta sinergia de innovaciones en la estructura productiva revela, como es natural, la importancia de la innovación como eje articulador de las políticas orientadas a mejorar la competitividad. En el ámbito de la producción, destacan la digitalización de los procesos, los códigos de barra, la subcontratación externa (*outsourcing*) e interna (*insourcing*), la producción externalizada (*offshoring*), la conexión en línea, el intercambio de información compartida con proveedores y distribuidores y la innovación en línea, procesos que a su vez exigen una infraestructura de conexión o conectividad permanente, la articulación de redes globales y respuestas rápidas y oportunas (Friedman, 2006). Los procesos descritos no sólo afectan la producción, sino también los campos de logística, transporte, seguridad y rastreabilidad de los bienes y, por ende, los espacios del comercio internacional.

De este modo, los cambios tecnológicos, juntamente con la liberalización de los movimientos financieros y la apertura gradual de los mercados al comercio y las inversiones, han acentuado la dinámica de la innovación, la convergencia de estándares internacionales y estrategias empresariales y la tendencia a organizar la producción en torno a redes globales de valor (OCDE, 2005 y 2008).

Estas últimas dan lugar a una fragmentación geográfica de los procesos productivos, aprovechando la digitalización creciente de muchas actividades, la mayor internacionalización y comercialización de los servicios y la reducción de los costos de transporte y logística. Ello estimula además la especialización, la innovación en actividades seleccionadas y la creación de nuevas empresas y oficios. La internacionalización de los servicios y la explosión de la subcontratación de los mismos han favorecido la generación de una oferta global de actividades calificadas de diseño, consultoría y fabricación de insumos específicos. Esto permite el surgimiento de empresas nuevas internacionalmente competitivas en cuanto a la provisión de servicios estratégicos y evita la necesidad de realizar grandes inversiones en infraestructura global para acceder a los mercados mundiales o en el aprendizaje de complejas técnicas empresariales (Hamel, 2008).

Las cadenas globales de valor abarcan desde la investigación y desarrollo hasta el reciclaje del producto, pasando por la producción, los servicios de apoyo, la distribución, la comercialización, las finanzas y los servicios de posventa. El objetivo de estas cadenas es aumentar el contenido de conocimientos en cada una de sus etapas, ya que en ello radica el valor por unidad producida. En el debate actual sobre la competitividad aumenta entonces la importancia de los aspectos "intangibles" que más contribuyen a la intensidad de conocimientos de cada segmento de la cadena global de valor, esto es, calidad, oportunidad, conectividad, patentabilidad y registro de marcas, rastreabilidad, inocuidad, conservación ambiental y eficiencia energética. Todos estos atributos son los que posibilitan la

diferenciación de los productos y, con ello, el acceso a los sectores más lucrativos de la demanda y una vinculación más funcional con las tendencias del cambio tecnológico y de la demanda internacional.

Algunas orientaciones de política

Se sugiere aquí que la efectividad de las políticas orientadas a mejorar la inserción de los países de América Latina en la economía internacional no puede medirse solamente mediante la participación de las exportaciones en el PIB. También es necesario prestar atención a la composición de estas (privilegiando su contenido de conocimientos), así como al modo de integración con el resto del sistema productivo y su incidencia en la homogeneización progresiva de los niveles de productividad de la economía. En efecto, hoy día existe la posibilidad de invertir la conocida "heterogeneidad estructural" de la región, en la medida en que las políticas públicas se orienten decididamente a aprovechar el acceso a las nuevas tecnologías para reducir la brecha de productividad entre empresas y sectores. Sin esfuerzos sustantivos en esta dirección, el nivel de heterogeneidad tecnológica tenderá a acentuarse, haciendo cada vez más inviable conciliar el crecimiento con los avances en materia de equidad. Además, las políticas de inserción internacional deben concederle mayor espacio a las medidas que favorecen la internacionalización de las empresas y de sus contactos, pues en ello radican las posibilidades de lograr un crecimiento más elevado y mejorar el acceso a las fuentes de innovación.

De la apertura comercial y la orientación exportadora a las estrategias de internacionalización

Las políticas de inserción internacional han evolucionado desde la apertura comercial en la década de 1980 hasta la orientación exportadora. Sin embargo, el surgimiento de cadenas globales de valor y el creciente peso de la innovación en las actividades productivas y de comercio exterior exigen ahora un paso adicional: la aplicación de políticas orientadas explícitamente a la internacionalización, incluidas la formación de recursos humanos calificados, el estímulo de las agrupaciones industriales (clusters), los programas de innovación y la atracción de inversión extranjera directa (IED), portadora de tecnología y conocimientos, hacia sectores o actividades específicos. Sólo así será posible captar cuotas significativas de los mercados internacionales relevantes y mantener un ritmo de innovación que permita conservar las posiciones competitivas conquistadas.

Las estrategias de internacionalización deben favorecer la creación de alianzas y redes internacionales en diversos ámbitos, a fin de que las actividades productivas nacionales insertas en las cadenas globales de valor puedan ascender de jerarquía hasta ubicarse en sus eslabones más rentables, mediante un conjunto de inversiones que contribuya a elevar su contenido de conocimiento. Ello significa, por ejemplo, reforzar los vínculos entre el comercio de bienes y servicios y las inversiones, situar la innovación en el centro de las políticas de competitividad y apoyarse en alianzas público-privadas que la estimulen. Estas harían más factible avanzar en la adopción de modalidades de producción que permitan: reforzar los eslabonamientos entre actividades primarias, manufacturas y servicios; diversificar la base productiva y exportadora, y aumentar la presencia directa o indirecta de las PyMEs en esa dinámica exportadora, procurando favorecer una distribución más equilibrada del incremento de la productividad.

De la inserción en el comercio internacional a la inserción en las cadenas mundiales de valor

Mientras que el objetivo anterior de las políticas de inserción internacional pudo haber sido el de potenciar el comercio, la importancia de la innovación tecnológica implica que en la actualidad es preciso favorecer la introducción de nuevas tecnologías y la inserción en las cadenas mundiales de valor. Ello significa, por ejemplo, que la política comercial —centrada en esta primera década del siglo XXI en las negociaciones comerciales y la suscripción de acuerdos de libre comercio— debería orientarse hoy día a la administración de dichos acuerdos con una mirada estratégica. Para esos efectos, conviene concebirllos como un espacio de asociación con socios relevantes en los ámbitos de inversión y avance tecnológico, facilitando la creación de programas conjuntos conexos, así como la posibilidad de realizar inversiones conjuntas en los mercados vecinos. Se trata de utilizar los acuerdos comerciales como plataforma para atraer IED hacia los sectores de uso intensivo de tecnología y, por otra parte, para aumentar la presencia de las empresas nacionales en las redes internacionales de innovación, negocios tecnológicos y cadenas globales de valor. En síntesis, la política comercial debe ser un instrumento de la estrategia de inserción internacional en las redes de innovación y negocios tecnológicos.

Reemplazar la investigación y desarrollo por la innovación, inversión y marketing (de I+D a I+I+M). Lo anterior implica que en vez del concepto tradicional de investigación y desarrollo (I+D) debería adoptarse más bien un enfoque basado en una corriente continua de innovación, inversión y marketing

(I+I+M), es decir, de conocimiento que se vincula rápidamente con la inversión y la producción y se introduce en el mercado internacional mediante nuevos productos, procesos o estrategias⁸. Para ello se requiere de una actitud más proactiva en materia de marcas y patentes, estimulando la obtención y exportación de patentes y, por medio de ellas, de conocimientos. La estructura de incentivos debería recoger esta orientación, a fin de que la comunidad científica perciba que la recompensa será mayor con una patente que con un estudio académico. Asimismo, una relación más estrecha entre empresas, universidades y centros tecnológicos permitiría ir desarrollando la noción de "negocio tecnológico", que favorece a todos los participantes de esa alianza, en comparación con el concepto actual de "proyecto de investigación" financiado con fondos públicos y cuyas vinculaciones con la actividad productiva —cuando las hay— son bastante débiles.

Privilegiar la innovación e incorporarla en la agenda empresarial. La innovación se ha convertido en el eje central de las estrategias exitosas de inserción internacional. Es un concepto más amplio que el de investigación y desarrollo tradicional. Incluye desde la copia y la adaptación tecnológica hasta la investigación en materia de productos y procesos, los nuevos modelos de negocios y las actividades de marketing, financiamiento y logística que conducen a la creación de nuevo valor realizable —de preferencia en el mercado internacional— por medio de diversas modalidades de diferenciación de marca, esto es, "descomoditizando" los productos o servicios.

En el caso de la región, correspondería dar prioridad a la innovación en las empresas procesadoras de recursos naturales, aunque sin renunciar a ella en industrias nuevas relacionadas especialmente con la biotecnología y las tecnologías de la información y de las comunicaciones. No existe una "muralla china" entre este tipo de actividades. Al contrario, la biotecnología es la base del nuevo conocimiento, representa gran parte del valor agregado a los recursos naturales y permite la comercialización de nuevos productos de la agroindustria, el sector forestal, la acuicultura y la minería.

Por otra parte, el tema de la innovación debería ocupar un lugar más relevante en la agenda empresarial. Para esos efectos, sería preciso aplicar políticas públicas orientadas a apoyar a las organizaciones de pequeñas y medianas empresas —por ejemplo, mediante el financiamiento de horas de trabajo de profesionales especializados en el tema—, a fin de favorecer la colaboración conjunta de las PyMEs en torno a diversas tareas de innovación. También conveniría que las organizaciones empresariales más destacadas designaran represen-

tantes gremiales de innovación, inversión y marketing, definiendo programas de trabajo y de vinculación de sus asociados con universidades y centros tecnológicos nacionales e internacionales. Al respecto, hace falta una amplia gama de becas, memorias, pasantías y proyectos de investigación que vayan reforzando las relaciones del campo del saber con la producción y el comercio exterior.

Reforzar el vínculo entre bienes, servicios e inversiones. Dada la incorporación creciente de los servicios a las cadenas de valor, estos se han convertido en el principal componente de valor agregado de los productos. Al respecto, se destacan los servicios de consultoría, publicidad y marketing, asistencia legal, contabilidad y finanzas, tecnologías de la información y de las comunicaciones e ingeniería y control de calidad, entre otros. Gracias a la difusión de las nuevas tecnologías, las ventajas competitivas tienden a expresarse ahora en "redes internacionales de valor". En los primeros lugares de los encadenamientos se encuentran los aspectos de uso intensivo de "conocimiento" tales como marcas, patentes, calidad y derechos de autor, mientras que en los inferiores se ubican las actividades de uso más intensivo de recursos naturales, menor grado de elaboración y que utilizan mano de obra menos calificada. En este sentido, el acceso masivo de las empresas, particularmente de las PyMEs, a los servicios modernos es un factor decisivo para estimular el incremento de la productividad.

No es realista, por lo tanto, separar la competitividad en materia de bienes de la posibilidad de contar oportunamente con servicios de calidad internacional y a precios competitivos o de acceder a tecnologías modernas de productos, procesos o gestión, que por lo general se encuentran incorporadas a la inversión extranjera directa. Las políticas públicas deben facilitar el acceso a estos servicios a un nivel de costos y calidad comparables con los estándares internacionales, así como promover la exportación de los servicios empresariales en que el país tenga o pueda construir ventajas competitivas (ingenierías, arquitectura, consultorías, construcción, comunicaciones, diseño, técnicas audiovisuales, salud y otros)⁹.

Incluir la inversión en el exterior entre los objetivos de las políticas públicas. Las inversiones en el exterior siguen el propio ciclo de internacionalización de las empresas, una vez que estas han incursionado con algún grado de éxito en los mercados internacionales. Al exportar bienes y servicios en forma exitosa, se comprueba rápidamente que la rentabilidad de los diversos elementos de la cadena de valor vinculados a un producto determinado —producción, logística, trans-

⁸ Debo esta expresión de I+I+M a Ángel Flisfisch, subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, quien la utilizó en unas notas a la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores alrededor del año 2002.

⁹ En la región hay varios casos interesantes de exportación de este tipo de servicios. Véase, por ejemplo, CEPAL (2007).

porte, distribución, marketing— varía en función de la intensidad de conocimientos que caracteriza a cada segmento de esa cadena. Por lo tanto, el próximo paso en la evolución natural de las actividades exportadoras, sobre todo de aquellas de uso intensivo de recursos naturales, es aumentar directa o indirectamente la presencia relativa en las cadenas de valor por medio de alianzas con importadores y distribuidores en los mercados de destino. Por ejemplo, la consolidación de las exportaciones manufactureras del Brasil en la región ha conducido a una amplia expansión de la exportación de servicios brasileños hacia diversos mercados externos en seguimiento de los clientes internos. Ello se ha detectado, entre otros, en el ámbito de los servicios financieros, legales y de construcción (CNI, 2007).

El objetivo de las inversiones en el exterior, entonces, sería conseguir una mayor presencia en las redes globales de valor vinculadas a los principales productos de exportación. Dado que la región continúa exportando básicamente recursos naturales, se trata de seguir los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante del recurso natural exportado, desarrollando ventajas competitivas en el ámbito de la ingeniería, la biotecnología y los servicios empresariales conexos. Ello permitirá que los exportadores participen en otras redes de nuevos negocios, que actúen como antenas de la innovación tecnológica y empresarial en los principales mercados y, por último, que sirvan como plataforma de aprendizaje empresarial para realizar operaciones globales de mayor envergadura.

En definitiva, el ingreso de las empresas procesadoras, proveedoras y comercializadoras de los países en desarrollo a las cadenas mundiales de valor no sólo depende de la estrategia de las empresas transnacionales, sino también de las políticas proactivas de internacionalización que aplican las primeras. En este sentido, el fenómeno de las "translatinas" constituye un caso interesante de examinar, tanto para actualizar las políticas públicas de apoyo a la inserción internacional como para evaluar los esfuerzos de integración regional¹⁰. Al respecto, con vendría que los mecanismos de integración fueran compatibles con la experiencia de las translatinas y otros casos exitosos de desarrollo empresarial.

Convertir la formación de recursos humanos en el eje central de la transformación productiva. Lograr la competitividad en sectores cuyo alcance supera el de un recurso natural de bajo grado de elaboración exige la formación de una masa crítica de recursos humanos calificados que, unida a las ventajas comparativas naturales y a ciertas facilidades mínimas en materia de infraestructura y conectividad, permita atraer talentos nacionales y extranjeros para que participen en proyectos de interés global. Si bien es cierto que los países de América

¹⁰ En efecto, si hay un objetivo integracionista relevante que no se ha cumplido, es justamente el de construir cadenas productivas regionales que favorezcan la competencia en los mercados internacionales.

Latina y el Caribe no están en condiciones de formar esa masa crítica en el caso de la mayoría de los productos, pueden hacerlo para algunos. Esto implicaría, por ejemplo, promover el desarrollo de proveedores locales de insumos, partes y servicios especializados (diseño, control de calidad, logística, distribución) en los segmentos de la cadena de valor vinculados al recurso natural exportado de que se trate. Para ello sería necesario aplicar políticas públicas orientadas a asegurar que los productores internos puedan cumplir con los estándares internacionales pertinentes. Sobre esa base, es posible formar recursos humanos calificados en ámbitos donde el país disponga de ventajas competitivas o pueda construir las, complementándolas con apoyos específicos del gobierno central o regional en actividades de educación y capacitación, además de infraestructura y logística. Esta modalidad ha demostrado su relevancia en varios países latinoamericanos, permitiendo atraer inversión extranjera directa hacia los sectores de uso intensivo de tecnología y adquirir presencia en la exportación de productos y servicios de calidad (informática y productos farmacéuticos en el caso de Costa Rica, biotecnología e informática en la Argentina e informática y logística en el Uruguay).

Lo arriba expuesto no sólo requiere la creación de programas masivos de becas de doctorado, que forman parte de la estrategia adecuada. Implica también una reforma de los planes de educación media y universitaria, proyectos especiales para potenciar los talentos, programas nacionales de refuerzo escolar en matemáticas, inglés y ciencias básicas, e iniciativas públicas que reflejen el alto grado de compromiso de los gobiernos con el mejoramiento de la calidad de la educación¹¹.

Privilegiar los aspectos intangibles de la competitividad. Las políticas de fomento productivo y de promoción de las exportaciones orientadas a mejorar la competitividad de las PyMEs deberían privilegiar el fortalecimiento de su capacidad tecnológica y gerencial, la capacitación del personal, el cumplimiento de las normativas internacionales de calidad, su mayor colaboración recíproca y su presencia en las redes globales de valor. Esto último incluye la posibilidad de considerar a este tipo de empresas como exportadores indirectos en las cadenas de valor internas relacionadas con la exportación de bienes y servicios.

Fortalecer la coordinación interagencial y el enfoque integrado de las políticas. Avanzar en la orientación descrita exige mayor coordinación entre las diversas instituciones públicas vinculadas a las políticas de apoyo a la internacionalización, esto es, entre las agencias de promoción y diversificación de las exportaciones, de atracción de IED, de innovación y difusión tecnológica, de

¹¹ Hace pocos años, en Malasia se decidió impartir la enseñanza de las matemáticas y las ciencias básicas en idioma inglés, en el entendido de que ello favorece la escolaridad de la población en el contexto de la economía global del conocimiento (Lee, 2008).

fomento productivo y empresarial y, por último, de capacitación y formación de recursos humanos, incluidas la educación media y universitaria.

Si bien es cierto que siempre hay algún grado de coordinación entre las agencias gubernamentales, lo que aquí se plantea es la necesidad de que funcionen en torno a planes compartidos en que se hayan expresado los distintos intereses territoriales y con responsabilidades bien definidas en materia de financiamiento, coordinación y desempeño. Esto es lo que se aprecia en las experiencias exitosas de inserción internacional, destacando en ellas el elevado grado de compromiso de las principales autoridades políticas.

De las políticas públicas a las alianzas público-privadas. Por último, pero no menos importante, cabe señalar que los criterios sugeridos de política requieren de una alianza público-privada como marco institucional decisivo para avanzar en las tareas de innovación, competitividad e internacionalización. Es en torno a esta alianza que será posible construir una visión de país para los próximos 10 o 20 años, de sus fortalezas y debilidades y de las tareas que le corresponderían al gobierno y a las organizaciones privadas, empresariales y laborales, respectivamente, para abordar conjuntamente los desafíos en materia de innovación y competitividad. Este diagnóstico de futuro compartido, con una mirada a mediano plazo que trasciende los ciclos políticos, facilita la definición de los compromisos, programas y necesidades de financiamientos que deberán afrontar los actores públicos y privados, así como un enfoque integrado de las políticas orientado a que la coordinación interagencial supere el plano meramente formal.

EL NUEVO PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO TRAS EL TRATADO DE LISBOA: INCIDENCIA EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES

José Antonio Sanahuja

Introducción: la Política Comercial Común, de Roma a Niza

Desde el origen de las comunidades europeas, la Política Comercial Común (PCC) se configuró como uno de los rasgos distintivos de la integración europea, y consecuencia necesaria de la temprana conformación de la unión aduanera, y el posterior mercado único europeo. De naturaleza supranacional desde su inicio, significó un doble proceso de atribución de competencias: por un lado, de los Estados miembros y sus Parlamentos al Consejo, y por otro, del Consejo a la Comisión Europea, sin que el Parlamento Europeo tuviera un papel relevante. Por ello, la política comercial, al igual que otras políticas comunes, se caracterizó por el marcado "déficit democrático" que ha lastrado la construcción europea.

En cuanto al contenido material de la PCC, se distinguen dos grandes ámbitos: uno, la política comercial autónoma, referida al establecimiento de un arancel externo común, la política de exportaciones, y a las medidas de protección y salvaguarda; y otro, la política comercial convencional, que abarca los acuerdos con terceros países.

Un examen somero del proceso decisorio aplicado en la política comercial convencional pone de relieve el muy limitado papel otorgado al Parlamento Europeo (Cerro, 1989). Ese proceso se inicia con una recomendación de la Comisión al Consejo de ministros referida al inicio de negociaciones comerciales; a partir de esa recomendación, el Consejo aprueba unas directrices o "mandato" de negociación, autorizando a la Comisión a iniciar las negociaciones a través del Comisario de Comercio. Esos mandatos suelen ser amplios y la Comisión, por ello, tiene amplia autonomía para negociar. Sin embargo, durante las negociaciones la Comisión es asistida por un "Comité Especial" integrado por representantes de los Estados miembros, que en permanente comunicación con la Comisión, permite que los Estados miembros puedan ir fijando los límites de la negociación¹². Una vez concluida esta, la Comisión remite el acuerdo al

¹² Se denominó "Comité del artículo 113", posteriormente "Comité 133" y en la actualidad "Comité 207", en alusión al artículo del tratado CEE relativo a la política comercial común. Está integrado por altos funcionarios del Comité de Representantes Permanentes (COREPER) de los Estados miembros ante el Consejo. Tiene un fuerte contenido técnico, y se caracteriza por su continuidad. Se reúne al menos una vez por semana en el nivel técnico, y al menos una vez al mes en el nivel de directores políticos.

Consejo para su aprobación mediante una Decisión, que en tanto instrumento legislativo, supone la ratificación del acuerdo¹³.

Entre los Tratados de Roma (1957) y el Tratado de Niza (2000) no hubo cambios significativos en ese proceso. No obstante, los acuerdos que cerraron las negociaciones multilaterales de la "Ronda Uruguay" del GATT —en particular, en materia de servicios y de propiedad intelectual— plantearon dudas sobre el alcance material de la política comercial común y la competencia comunitaria en esos dos nuevos ámbitos. A través de una opinión consultiva del Tribunal de Justicia de la UE de 1994 se estableció que tanto servicios como derechos de propiedad intelectual eran ámbitos de competencia compartida entre la Comunidad Europea y los Estados miembros, lo que dio paso a una serie de "Acuerdos mixtos" que requerían de la participación directa de los Estados miembros en su fase de negociación y, en relación a su ratificación, de sus respectivos Parlamentos¹⁴. Los Tratados de Ámsterdam (1997) y Niza (2000) ampliaron las competencias comunitarias a determinados ámbitos de los servicios y la propiedad intelectual, pero ello no alteró en lo esencial el carácter "mixto" de los acuerdos comerciales, que suponía un proceso lento, confuso y no exento de riesgos, de ratificación tanto por las instituciones comunitarias como por parte de los Parlamentos de los 27 Estados miembros.

Sólo a partir del Acta Única Europea de 1986 el Parlamento Europeo pudo intervenir formalmente en este proceso decisorio, al instituirse el procedimiento del "dictamen conforme". En virtud de este procedimiento, el Consejo debe obtener la aprobación del Parlamento Europeo para tomar determinadas decisiones, entre ellas la firma de acuerdos con terceros países, sean meros acuerdos comerciales o con contenidos más amplios, denominados genéricamente "acuerdos de asociación". El dictamen conforme se basa en una lectura única. El Parlamento Europeo puede aceptar o rechazar el acuerdo propuesto, pero no modificarlo, y es vinculante, pues la falta de dictamen conforme impide la adopción del acuerdo¹⁵.

Al no tener competencias para participar en las fases anteriores del proceso, el Parlamento Europeo ha recurrido habitualmente a la elaboración de informes

¹³ Como regla general, dicha decisión se adopta por mayoría cualificada, pero cuando el Acuerdo suponga la adopción de normas internas en materias que requieran la unanimidad —fiscalidad, servicios de salud o educación, servicios culturales...— se requerirá la unanimidad.

¹⁴ Dada la amplia cobertura de los Acuerdos de Asociación y su carácter, a menudo, "OMC-plus", en el decenio de los noventa, la práctica totalidad de los acuerdos han tenido carácter mixto.

¹⁵ Con este proceso, en la UE no se ha planteado la necesidad de la legislación *fast-track* —posteriormente denominada *Trade Promotion Authority*, o TPA— que es propia de los Estados Unidos.

y resoluciones de iniciativa propia, planteando propuestas respecto al contenido y alcance de las negociaciones; ha reclamado de manera sistemática ser informado y poder influir en el mandato de negociación, así como en la evolución de las negociaciones —asumiendo la lógica necesidad de confidencialidad—; y ha reclamado que, más allá de su contenido estrictamente comercial, se tuvieran presentes otros objetivos de la UE en materia de desarrollo y lucha contra la pobreza, medio ambiente, o democracia y derechos humanos. El único avance en este campo se produjo a través del Acuerdo Marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, de junio de 2000, en virtud del cual la cámara es "informada" por la Comisión de la estrategia comercial y las negociaciones en curso, a través de la Comisión de Comercio Internacional del Parlamento Europeo, sin que ello suponga ninguna posibilidad de influir en el proceso. Ahora bien, aunque ni la Comisión ni el Consejo tienen la obligación de consultar previamente al Parlamento Europeo, ni de acoger las propuestas que esta Cámara haga por propia iniciativa, han de tenerlas presentes, dado que si un acuerdo es contrario a la voluntad de la Cámara en alguna cuestión esencial, esta podría vetarlo.

De igual manera, el Parlamento Europeo ha cuestionado la falta de transparencia, control democrático y rendición de cuentas que encierra el procedimiento decisorio aplicado en el caso de las negociaciones comerciales internacionales, mucho más restrictivo que en otras materias en las que el Parlamento Europeo, a través del procedimiento de codecisión —desde el Tratado de Lisboa, denominado "procedimiento legislativo ordinario"—, es un verdadero colegislador de la UE (Parlamento Europeo, 2008: 90-91).

El Tratado de Lisboa y la Política Comercial Común: los cambios más relevantes

La aprobación y entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009 comporta cambios sustanciales en la acción exterior de la UE en su conjunto, así como en la PCC. De manera muy sucinta, en lo que afecta a esta última, cabría señalar los siguientes (Bungenberg, 2010; Pollet-Fort, 2010; Woolcock, 2010 a y b):

- *Personalidad jurídica única.* El Tratado confiere a la UE personalidad jurídica, lo que permite la firma de acuerdos y tratados en nombre propio.

- *Fortalecimiento del aparato institucional y burocrático para la acción exterior de la UE.* El Tratado redefine y refuerza las estructuras institucionales para la acción exterior, al establecer la Presidencia permanente del Consejo Europeo, así como la figura de Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que ocupa a la vez el cargo de Vicepresidente de la Comisión

Europea encargado de las Relaciones Exteriores. Bajo su responsabilidad directa, se establece el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que a su vez supone un fortalecimiento de las Delegaciones de la UE en terceros países.

• *Mayor integración de las distintas áreas de la acción exterior y las relaciones con otros países.* El tratado sitúa la PCC en el marco más amplio de la "acción exterior" de la UE, y por ello, sometida a los mismos principios y objetivos, incluyendo, *inter alia*, los referidos a paz y seguridad internacionales, democracia y derechos humanos, protección del medio ambiente, desarrollo sostenible y lucha contra la pobreza. Ello puede contribuir a una acción exterior más coherente y eficaz, y puede reforzar el papel de la UE como "potencia normativa" o "potencia civil" basada en valores. Sin embargo, desde visiones más ortodoxas del comercio internacional, todo ello supondría riesgos y costes, más que ventajas. En particular, a una política comercial más "politizada", que pudiera generar el rechazo de los países socios; o que las exigencias en materias no comerciales comporten mayores concesiones y resultados "subóptimos" en el ámbito comercial, que desde esta perspectiva sería lo único que realmente debe importar.

• La afirmación de ese modelo más integrado no será fácil. ¿Cómo compatibilizar las exigencias sociales y ambientales con la estrategia europea de apertura de mercados externos conocida como *Global Europe*? ¿Cómo conciliar las visiones, generalmente divergentes, de la dirección de Comercio de la Comisión (DG-Trade) y de la dirección de Relaciones Exteriores (DG-RELEX), ahora integrada en el SEAE? La relación entre comercio y otras áreas de la política exterior también dependerá, lógicamente, de aspectos institucionales aún por definir, como la conformación y funciones concretas del SEAE, y el "ajuste" entre el Comisario de Comercio y la Alta Representante para la PESC.

• *Clarificación y simplificación de las competencias de la UE en política comercial.* El Tratado de Lisboa da fin a la situación, difícil y compleja, vigente hasta Niza, al situar claramente en el marco de la UE todas las competencias en materia de comercio de servicios, derechos de propiedad intelectual y —esta es una novedad de gran importancia— las reglas de protección de la inversión extranjera, antes de competencia exclusivamente nacional¹⁶. Con el Tratado de Lisboa, todo ello pasa a ser competencia exclusiva de la UE, lo que refuerza el papel de la Comisión en las negociaciones. De igual manera, dejarían de existir los "Acuerdos mixtos", al no existir ya competencias nacionales en estas materias.

¹⁶ Esta cuestión plantea diversos interrogantes, dado el elevado número de Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) de carácter bilateral actualmente en vigor. Es previsible que se opte por mantener en vigor los actuales acuerdos, hasta el momento en el que un Acuerdo comercial de la UE con un país tercero los sustituya, exigiendo su retirada. Véase al respecto Álvarez y Dajani (2010) y la propuesta de la Comisión de julio de 2010.

• *Mayor alcance de la mayoría cualificada.* La regla general pasa a ser la mayoría cualificada, que ahora se extiende a cuestiones que antes requerían la unanimidad, como los servicios culturales, audiovisuales o sanitarios. Ello permite suponer mayor agilidad y eficacia en la negociación y ratificación de acuerdos comerciales. No obstante, existen algunas limitaciones a este criterio general. En las materias citadas se aplicará la unanimidad siempre y cuando la UE haya ejercido ya su competencia exclusiva, armonizando las normas internas en estas materias. De manera excepcional, determinadas decisiones seguirán requiriendo la unanimidad, pero invirtiendo la carga de la prueba. Para que la decisión se adopte por unanimidad en determinados supuestos (servicios culturales, audiovisuales, educativos, sociales y sanitarios) los Estados miembros deberán probar que los acuerdos internacionales perjudican u obstaculizan las políticas nacionales en estas materias (García de Quevedo, 2009: 86)¹⁷.

El papel reforzado del Parlamento Europeo: implicaciones para los socios comerciales de la UE

Con el Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo refuerza considerablemente su papel en las negociaciones comerciales internacionales. El cambio más relevante es la incorporación al Tratado de la obligación de la Comisión Europea de informar regularmente al Parlamento Europeo respecto a los objetivos y desarrollo de las negociaciones a través de un comité conjunto. De esta forma adquiere un fundamento jurídico más sólido y carácter obligatorio una información que antes sólo se otorgaba de manera voluntaria. Para ello, es previsible que la Comisión y el Consejo definan junto con el Parlamento Europeo un nuevo acuerdo-marco interinstitucional, que probablemente sea de alcance general (García de Quevedo, 2009: 90). Todo ello comporta obvias mejoras en cuanto a transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas, lo que atenúa el marcado "déficit democrático" vigente en este ámbito.

Se mantiene, obviamente, la exigencia del dictamen conforme del PE antes de la celebración definitiva del acuerdo y su ratificación posterior. El Tratado no ha otorgado al Parlamento Europeo ningún papel en la aprobación de los mandatos de negociación iniciales, como reclamaba esta Cámara¹⁸. No obstante, ello no quiere decir que no se puedan establecer precondiciones de cara a la negociación, dado que el Parlamento Europeo puede vetar un Acuerdo que no las contemple, al no otorgar su dictamen conforme. De hecho, en el Informe Leinen de marzo

¹⁷ La unanimidad seguirá siendo necesaria cuando los acuerdos incorporen materias para las que se requiera unanimidad a la hora de adoptar normas internas comunitarias (fiscalidad, migración o movimientos de personas, normas laborales, educación, sanidad...).

¹⁸ Véanse los artículos 218.2, 207.3 y 218.6 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE).

de 2009 sobre las nuevas competencias del Parlamento Europeo y la aplicación del Tratado de Lisboa, esta Cámara considera "...que el Parlamento tiene derecho a establecer condiciones previas para dar su aprobación, que será necesaria para la conclusión de todos los acuerdos comerciales". Para ello, se reclama un acuerdo-marco renovado entre la Comisión y el Parlamento Europeo, por el que la Comisión habría de reaccionar a esas condiciones previas antes de entablar negociaciones; se reclama que se facilite al Parlamento Europeo, con tiempo suficiente, toda la información relativa a las negociaciones, incluidas las propuestas de mandato de negociación, para que el Parlamento Europeo pueda expresar su punto de vista, y que la Comisión lo tenga en cuenta; que la documentación referida al desarrollo de las negociaciones se facilite al Comité conjunto previsto por el Tratado; y que las delegaciones negociadoras incluyan observadores del Parlamento Europeo (Parlamento Europeo, 2009: 29).

Aunque algunas de estas demandas puedan parecer desmesuradas, no cabe duda de que el Parlamento Europeo tiene capacidad de condicionar ex ante cualquier negociación comercial, aunque no lo contemple el Tratado, utilizando su competencia para su aprobación ex post. Ello puede significar una presencia mucho mayor en la negociación de consideraciones, o condicionalidades, políticas, ambientales, sociales, laborales, o de desarrollo; algo para lo que, como se indicó, el propio Tratado ofrece un sólido fundamento jurídico al situar la PCC en el marco más amplio de la acción exterior de la UE, y de sus objetivos.

Las implicaciones de todo lo anterior para los socios comerciales de la UE son evidentes. En materia de negociaciones comerciales, estarán más presentes cuestiones relacionadas con la gobernanza democrática y los derechos humanos; las agendas de desarrollo, o los problemas de la paz y la seguridad internacionales. Esta "politización" de la agenda comercial suscitará controversias políticas, domésticas e internacionales; demandará una mayor atención y un conocimiento más afinado de los actores y el proceso decisorio en el seno del Parlamento Europeo, antes, durante y después del proceso de negociación. Supondrá también prestar mayor atención a las complejas interacciones entre el Parlamento Europeo y otras instituciones de la UE. Exigirá también una "diplomacia económica" más sofisticada, con una actuación más proactiva de las Embajadas y de otros actores, públicos y privados, ante el Parlamento Europeo y sus grupos políticos, y ante las ONG y los medios de comunicación de la UE, generalmente muy sensibles a cuestiones como la relación entre comercio y derechos humanos. Finalmente, en muchos países en desarrollo que pretendan lograr un acuerdo comercial con la UE, supondrá admitir que no basta con una estrategia de incidencia o *lobbying* más o menos afortunada o dotada de recursos, y que en un mundo globalizado, la mejora de la gobernanza interna y el acceso a los mercados externos no pueden seguir discurriendo por caminos separados.

REFERENCIAS

Álvarez, Oscar y Jorge Dajani (2010). *El nuevo marco europeo de protección de inversiones exteriores*, Madrid, Real Instituto Elcano, ARI N° 139, 20 de septiembre: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari139-2010

Bungenberg, Marc (2010). "The Common Commercial Policy after Lisbon", en Christoph Herrmann y Jörg Phillipe Terhetche, *European Yearbook of International Economic Law 2009*, Dordrecht, Springer, vol. 1, pp. 123-151.

Cerro, Begoña (1989). "El dictamen conforme del Parlamento Europeo y la política exterior comunitaria. La problemática del artículo 238 CEE", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, N° 2, pp. 401-442.

Comisión Europea (2010). *Towards a comprehensive European international investment policy. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament. The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Bruselas, COM (2010) 343 final, 7 de julio.

García De Quevedo, José Carlos (2009). "Implicaciones del Tratado de Lisboa sobre la política comercial comunitaria", *Información Comercial Española (ICE)*, p. 77.

Parlamento Europeo (2008). *Informe sobre el Tratado de Lisboa (2007/2286[INI])*, Bruselas, Comisión de Asuntos Constitucionales; ponentes: Richard Corbett e Íñigo Méndez de Vigo, 1 de enero de 2008, documento A6-0013/2008.

Parlamento Europeo (2009). *Informe sobre las nuevas competencias del Parlamento Europeo y sus responsabilidades en la aplicación del Tratado de Lisboa (2008/2063[INI])*, Bruselas, Comisión de Asuntos Constitucionales; ponente: Jo Leiden, 19 de marzo de 2009, documento A6-0145/2009.

Pollet-Fort, Anne (2010). "Implications of the Lisbon Treaty on EU External Trade Policy", *Background brief N° 2*, Singapur, EU Centre in Singapur.

Woolcock, Stephen (2010a). "EU Trade and Investment Policymaking after the Lisbon Treaty", *Intereconomics* N° 1, 2010, pp. 22-25.

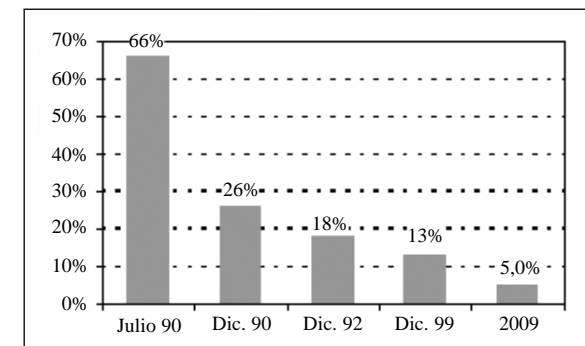
Woolcock, Stephen (2010b). "The Treaty of Lisbon and the European Union as an actor in international trade", *ECIPE Working Paper* N° 01/2010.

NEGOCIACIONES INTERNACIONALES Y SU IMPACTO EN LA INTERNACIONALIZACIÓN DE PYMES: EL CASO DE LAS NEGOCIACIONES PERÚ-UNIÓN EUROPEA

Alan Fairlie Reinoso

En los años noventa se dio inicio a una política de apertura unilateral en el Perú, en la que se dieron reducciones arancelarias sistemáticas. El promedio arancelario ponderado fue disminuido de 66% en 1990 a 5,0% en 2009.

Promedio arancelario ponderado (%)



Fuente: MEF, SUNAT.

Además, Perú ha firmado en la última década tratados de libre comercio con sus principales socios, representando el 95% de las exportaciones peruanas al mundo. Entre ellos se encuentran Estados Unidos, China, EFTA y la Unión Europea.

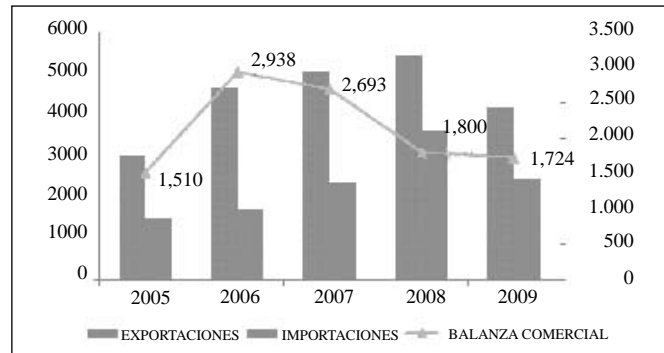
Relación comercial Perú-UE

Desde principios de la década, el comercio entre Perú y la UE ha crecido sostenidamente, siguiendo la tendencia de crecimiento de las exportaciones peruanas a otros mercados, y es incluso su segundo socio comercial, después de Estados Unidos. Aunque, cabe resaltar, China está teniendo un rápido y fuerte ascenso dentro del comercio exterior peruano.

Sin embargo, se ha observado desde 2006 una tendencia a la disminución del superávit comercial que mantiene el Perú con la UE (similar a la tendencia que

se observa con Estados Unidos). Esto se debe a un mayor ritmo de crecimiento de las importaciones sobre las exportaciones hacia este bloque comercial. El superávit comercial de 2008 fue inferior en 33% respecto a 2007. En 2009, la balanza comercial ha variado poco respecto al año anterior, situándose en 1.724 millones de dólares.

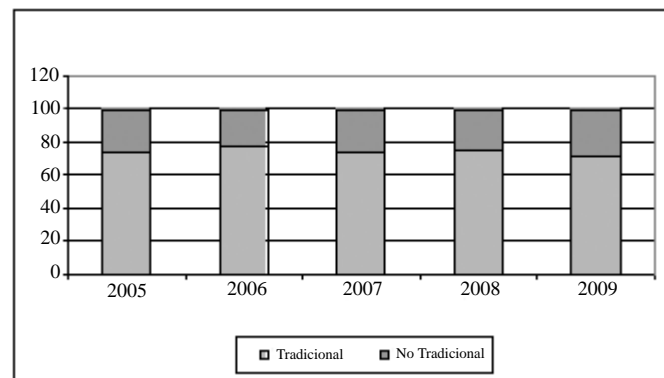
Balanza comercial Perú-UE (en millones de U\$S)



Fuente: Elaboración propia con datos de Aduanas-Adex.

Por otro lado, alrededor del 75% de las exportaciones peruanas a la UE son productos tradicionales. Aunque la participación de los productos no tradicionales ha ido aumentando desde 2006.

Estructura de exportaciones de Perú hacia la UE

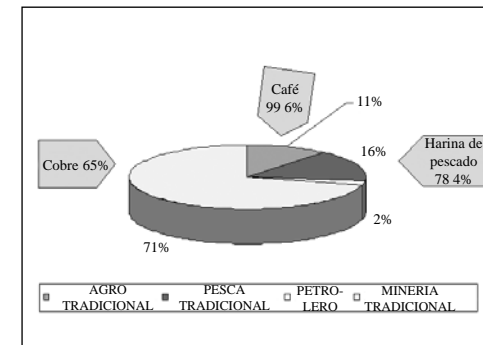


Fuente: Adex.

El grado de diversificación de las exportaciones peruanas no ha variado en los últimos veinte años. Esta situación se mantiene en el comercio con la UE. En el sector tradicional, el subsector minero explica más del 50% de las exportaciones totales hacia la UE, siendo el cobre el principal mineral exportado (explica el 65% de los productos de la minería). Le siguen pesca tradicional (11,8%), siendo el principal producto la harina de pescado; el agro tradicional (8,5%), explicando el café casi la totalidad en este rubro; por último, el petróleo (1,6%).

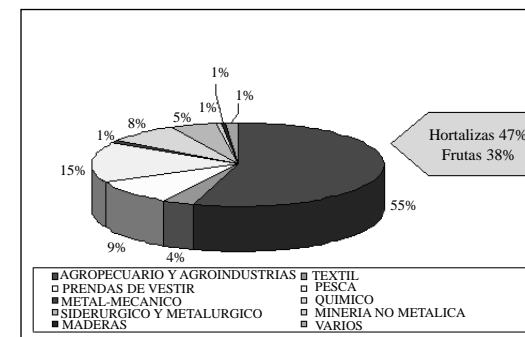
Por otro lado, dentro de las exportaciones no tradicionales, el mayor porcentaje es ocupado por la industria agropecuaria. En ese sentido, existen algunos productos no tradicionales que ya ocupan porcentajes de participación cada vez mayores, como los espárragos frescos (1,9%); espárragos preparados (1,9%). Otros productos son las paltas, los mangos, las conchas de abanico y los calamares.

Exportaciones tradicionales del Perú hacia la UE (2009)



Fuente: Adex.

Exportaciones no tradicionales del Perú hacia la UE (2009)



Fuente: Adex.

En 2009, a pesar de la crisis internacional, hubo 157 nuevas empresas exportadoras, siendo, en general, el rubro más dinámico el de metalmecánica. Aunque sí se registraron grandes pérdidas (45,2%), debido a las restricciones impuestas por Venezuela en el sector textil.

Se dieron algunas medidas de apoyo a las PyMEs para enfrentar la crisis. Entre ellas, se modificó el seguro de crédito a la exportación, ampliando la cobertura máxima de créditos por deudor, y se disminuyó el límite mínimo de la línea anual contratado con los bancos. También se creó el Fondo de Gestión Empresarial, para garantizar los créditos otorgados a las MiPyMEs que forman parte de la cadena de exportación.

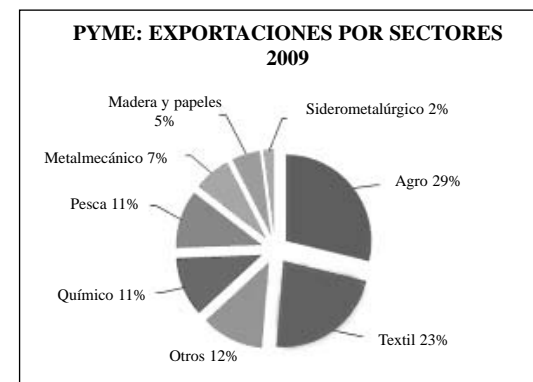
Por otro lado, se implementaron oficinas de Exporta Fácil Perú, que servirían para reducir los trámites para exportar, y el seguro de crédito posembarque.

Como medida general, se incrementó temporalmente el *drawback* (tasa de devolución de impuestos de las exportaciones no tradicionales) del 5% al 8%, como un apoyo y financiamiento a los exportadores. Se calcula que durante los primeros cinco meses de 2009, el Estado devolvió a los exportadores aproximadamente 80 millones de dólares y al finalizar dicho año la tasa de crecimiento del *drawback* fue de 44,4%. También se eliminó la exoneración del impuesto a las ventas a los servicios portuarios en el caso de importadores y exportadores, a fin de que puedan hacer uso del Crédito Fiscal y el Saldo a favor del Exportador.

Inserción internacional de las PyMEs

En la actualidad existen 5,6 millones de PyMEs entre formales e informales (que ocupan entre 1 y 200 trabajadores), las cuales vienen cumpliendo un rol cada vez más importante en la diversificación de las exportaciones peruanas (aunque su participación en el total sea aún pequeña) y, además, tienen un peso importante en el PBI.

Según Mincetur, existe una tendencia creciente en las exportaciones de las PyMEs en el período 2002-2009 (crecimiento de 20,5%), aunque se registró una caída en el último año, como consecuencia de la crisis internacional. Las exportaciones no tradicionales registran una tendencia positiva en los últimos años, habiendo crecido 10,5% entre 2005 y 2009. En ese sentido, son las exportaciones del sector agrario las que tienen una mayor participación (29%), seguidas por las del sector textil (23%). Se ha presentado también un crecimiento del valor exportado en los sectores metalmecánico y textil.



Fuente: Mincetur.

Dicha tendencia también incluye una diversificación de mercados de destino. En 2009, las exportaciones de las medianas empresas se dirigían a 41 países, mientras que las pequeñas lo hacían a 100 países.

Las negociaciones comerciales y el Plan Estratégico Nacional de Exportación son dos estrategias de inserción de las PyMEs al mercado externo. Se ha buscado su integración a los beneficios de los acuerdos comerciales, mediante programas de capacitación, actividades de promoción comercial y articulación de mercados.

Dentro de las negociaciones con la Unión Europea, las PyMEs están presentes explícitamente en el capítulo de Compras Públicas. En este se reconoce su importancia en la contratación pública y el establecimiento de alianzas empresariales entre proveedores de las partes, incluyendo la participación conjunta en procedimientos de contratación.

También se acordó intercambiar información y trabajar de manera conjunta con la finalidad de facilitar el acceso a las PyMEs a los procedimientos, métodos y requisitos contractuales de la contratación pública, enfocándose en sus necesidades especiales.

El acuerdo comercial, además, representa una nueva oportunidad de acceso a mercados y para el mejoramiento de desarrollo de capacidades comerciales.

Balance y propuestas

A pesar de los avances y esfuerzos por desarrollar y formalizar a las PyMEs peruanas, aún existe mucho por hacer. Estas representan oportunidades de diversificación de la oferta exportadora del Perú, tanto en los bienes exportados como en los mercados de destino. Sin embargo, el porcentaje de participación de las PyMEs en el total de exportaciones es relativamente pequeño, no llegando al 10%.

En ese sentido, el acuerdo de asociación con la UE representa una gran oportunidad para las PyMEs en materia de acceso a mercados y cooperación. Especialmente para las que se dedican al rubro agrícola, en el cual iniciativas como el programa de biocomercio pueden lograr que las PyMEs den mayor valor agregado a sus productos y promover el desarrollo local en función de las pequeñas empresas. No obstante, este tipo de productos aún tienen obstáculos para su inserción en el mercado europeo debido a la ley de Novel Foods.

Además, existen algunos problemas que se deben superar para lograr una mejor oferta exportable de la pequeña y mediana empresa. Hay gran informalidad, escasa cultura exportadora, problemas de información, dificultades de acceso a financiamiento, escasas capacidades operativas y gerenciales, problemas que finalmente afectan a la productividad de las empresas y, en consecuencia, su nivel de competitividad. Existen también problemas de articulación entre las pequeñas y grandes empresas, que podrían ser mejorados mediante el uso de mecanismos como el de la subcontratación.

Se debe lograr una mayor formalización, afianzando la relación entre la PyMEs y las instituciones de fomento. Para fortalecer y mejorar su inserción internacional, se pueden promover iniciativas de formación de conglomerados de pequeñas y microempresas, apoyándolos mediante la facilitación de créditos y garantías, asistencia técnica, capacitación de la mano de obra, y el desarrollo de capacidades técnicas y productivas que permitan la expansión del mercado. Asimismo, continuar con los programas de compras del gobierno y promoción de las exportaciones del sector.

Antecedentes generales

Al concluir las negociaciones, después de 2 años y 10 Rondas, el 26 de abril de 2002, ambas Partes declararon que el Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea era el más amplio y profundo de todos los firmados hasta la fecha. Para comprender mejor la aplicación y los resultados alcanzados, en virtud del Acuerdo de Asociación, es necesario destacar sus principales características generales:

— Es un Acuerdo de Asociación, es decir, la forma más avanzada de relacionar a dos Partes sin que sean miembros de un verdadero proceso de integración. En otras palabras, es un modelo más avanzado que los conocidos Tratados de Libre Comercio (TLC) y, por ende, mucho más avanzado que un esquema de Zona de Libre Comercio.

— Es global, pues el Acuerdo incorpora todos los ámbitos de las actividades internas e internacionales de las Partes. Se agrupan en tres ámbitos principales: político, económico y cooperación, lo que posibilita aprovechar las sinergias correspondientes. Por otra parte, el Acuerdo es global pues incorpora la participación institucionalizada de todos los estamentos de la sociedad: gobiernos, Parlamentos y sociedad civil.

— Es evolutivo, pues está constituido por un conjunto muy importante de compromisos debidamente precisados pero, al mismo tiempo, se establece en sus diferentes ámbitos la posibilidad de ampliarlos cuando las Partes así lo decidan.

— Es estable, por ser un tratado internacional debidamente suscrito entre las Partes y, muy particularmente, porque es firmado o ratificado por los órganos comunitarios y por cada uno de los Estados Miembros de la Unión Europea; es decir, para ser modificado se necesitaría realizar el mismo proceso de aprobación y ratificación por parte de los órganos comunitarios y de todos y cada uno de los Estados Miembros de la Unión.

— Es mixto, característica propia de la Unión Europea, es decir, contiene materias respecto de las cuales existen competencias comunitarias y otras donde no existen dichas competencias pero que sí fueron convenidas por ambas Partes.

El Acuerdo de Asociación contiene, en forma explícita, a través de 1.600 páginas, sus elementos esenciales, los principios rectores, sus bases, los objetivos generales y los objetivos específicos y mecanismos a aplicar en cada uno de sus ámbitos.

Aplicación y resultados

Se han cumplido siete años desde el inicio de la aplicación parcial del Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea (2003) y cinco años desde la aplicación total de sus disposiciones (2005). Asimismo, se han cumplido cinco años de la incorporación al Acuerdo de los diez nuevos miembros de la Unión Europea (2005) y dos años de la incorporación de los últimos dos nuevos miembros de la integración europea (2008).

Una apreciación general de la aplicación del Acuerdo permite concluir que, durante estos años, se han puesto en vigor, prácticamente, todos los mecanismos previstos en el Acuerdo para cumplir con sus objetivos y, por otra parte, todos han funcionado adecuadamente. De igual modo, es posible concluir que los resultados alcanzados, en cada uno de los ámbitos político, económico y de cooperación, han correspondido a las expectativas generadas y ambas Partes han manifestado su satisfacción por los logros alcanzados.

Ámbito político

El diálogo político y el marco institucional previsto en el Acuerdo han funcionado regularmente, con fluidez, y sus numerosas reuniones han permitido asegurar la aplicación de los mecanismos previstos y sus positivos resultados.

Las reuniones de presidentes y jefes de Estado y de Gobierno se han realizado en forma bianual, en ocasión de las Reuniones Cumbres de la Asociación de América Latina y el Caribe con la Unión Europea. La IV Reunión se efectuó en Madrid, en mayo recién pasado. La participación de las máximas autoridades es abierta; sin embargo, se ha establecido la asistencia permanente del presidente del Consejo de la Unión Europea, el Alto Representante para las Relaciones Exteriores de la Unión Europea y el presidente de la Comisión Europea. Junto con el presidente de Chile, definen los lineamientos generales para la Asociación, sea en el plano bilateral como en las relaciones de ambas Partes ante terceros países y foros internacionales.

Las reuniones de ministros de Relaciones Exteriores preparan los encuentros de las máximas autoridades y, además, se han reunido, en diversas ocasiones, para examinar la marcha de la Asociación y definir las acciones concretas a emprender conjuntamente. La IV y última reunión se efectuó, en Madrid, en mayo recién pasado. En estos años se han realizado, también, diversas reuniones de ministros de otras materias así como de altos funcionarios, en áreas muy variadas.

El marco institucional del Acuerdo se ha concretado en el funcionamiento regular de sus diversas instancias, es decir, de representantes de Gobierno, parlamentarios y sociedad civil. El Consejo de Asociación, que reúne al ministro de Relaciones Exteriores de Chile y al presidente del Consejo de la Unión Europea, responsable de la supervisión general del Acuerdo y el Comité de Asociación, constituido por altos funcionarios de ambas Partes, responsable de la aplicación general del Acuerdo, han celebrado sus sesiones, periódicamente, según lo previsto en el Acuerdo. El Consejo de Asociación se ha reunido en cuatro oportunidades y el Comité de Asociación en siete oportunidades, la última de las cuales fue en octubre de 2009. De igual manera, los Comités Técnicos creados para la administración y desarrollo de áreas específicas, como son los Comités de Aduanas y Origen de las Mercaderías, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Normas Técnicas y Vinos y Bebidas Alcohólicas, se han reunido regularmente. Por su parte, el Comité Directivo del Acuerdo en Ciencia y Tecnología celebró su cuarta reunión en abril de 2009.

Cabe destacar que el único mecanismo establecido que aún no ha podido instalarse es el Consejo Económico y Social debido a que Chile no posee una institución que reúna, conjuntamente, a los empresarios y trabajadores. Estos estamentos participan en otras instancias del Acuerdo pero en forma separada. Por otro lado, es interesante resaltar que el mecanismo de solución de controversias, que está debidamente constituido, no ha tenido oportunidad de funcionar porque no ha habido ninguna controversia en el curso de la aplicación del Acuerdo.

La Comisión Parlamentaria de Asociación, compuesta por representantes del Parlamento Chileno y el Parlamento Europeo ha continuado con su intensa y positiva labor y se ha reunido en doce oportunidades.

En síntesis, el adecuado funcionamiento del diálogo político y el marco institucional ha permitido realizar encuentros regulares y frecuentes entre representantes de ambas Partes en los distintos niveles de autoridades y en las más diferentes áreas de acción conjunta previstas en el Acuerdo. Ello ha posibilitado un seguimiento permanente del desarrollo del Acuerdo y adoptar las decisiones que correspondan para consolidar y avanzar en el cumplimiento de los objetivos de la Asociación y avanzar en la coordinación de posiciones de Chile y la Unión Europea ante temas y organismos internacionales en materias importantes y muy variadas tales como medio ambiente, cambio climático, energía, seguridad, ciencia y tecnología y comercio internacional. El ingreso de Chile a la Organización para la Cooperación para el Desarrollo (OCDE) será una nueva instancia para la acción conjunta.

Ámbito económico

Las relaciones económicas con la Unión Europea han sido, tradicionalmente, de gran importancia. Para Chile, los países europeos han constituido el primer

lugar en el conjunto de los intercambios comerciales, el primer mercado para las exportaciones y la principal fuente de las inversiones extranjeras. Por ello, el Acuerdo asigna especial importancia tanto a la liberación como al establecimiento de disciplinas definidas para cada uno de estos intercambios.

El programa de liberación del comercio en bienes es particularmente acelerado. Si bien se estableció un período de 10 años, más del 90% de los ítems arancelarios y de las corrientes de comercio fueron liberados, recíprocamente, de todo tipo de gravámenes y restricciones desde el inicio de la aplicación del Acuerdo. Estos rubros con arancel cero desde 2003, en su gran mayoría, corresponden a productos mineros e industriales. En la actualidad, este programa permite que más del 98% del comercio recíproco se realice libre de gravámenes y restricciones. Para los productos sensibles, principalmente de origen agropecuario, se establecieron tres modalidades: i) la desgravación gradual, a 4 y a 7 años de plazo, por ejemplo: vinos, miel y algunas frutas frescas y legumbres; ii) cuotas de importación, las cuales van creciendo en el tiempo, por ejemplo: carnes, quesos, ajos, avena, champiñones en conservas, cerezas en conservas y uvas; iii) excepciones, es decir, los rubros que no registraron compromisos fijos de desgravación. Cabe mencionar que la gran mayoría de los productos de esta última categoría no son necesariamente productos sensibles, sino que corresponden a rubros agropecuarios respecto de los cuales no se realizaron negociaciones por estimarse que las Partes no producían o no tenían interés en adelantar una liberación de los mismos.

Un examen de las corrientes de comercio desde 2003 hasta el primer semestre de 2010 permite extraer las siguientes conclusiones principales:

— El intercambio global creció fuertemente hasta 2008. La crisis internacional generó, durante 2009, una importante caída, especialmente, en las exportaciones de Chile. Los primeros seis meses de 2010 presentan el inicio de una recuperación. En efecto, el intercambio global creció desde 7,4 mil millones de dólares en 2002, hasta alcanzar a 24,4 mil millones de dólares en 2008 (230%); en el año siguiente, descendió bruscamente a 16,2 mil millones (33%).

— Las exportaciones de Chile fueron el principal factor de los movimientos del comercio global: aumentaron desde 4,3 mil millones de dólares en 2002, hasta 17,2 mil millones en 2008 (300%), para disminuir a 9,5 mil millones (45%). Cabe destacar que las exportaciones distintas del cobre, el principal rubro de exportación, crecieron, en forma ininterrumpida, desde 2,3 mil millones de dólares, antes del Acuerdo, hasta 7,1 mil millones, en 2008, para descender a 4,5 mil millones en 2009.

— Las exportaciones chilenas del agro han experimentado importantes crecimientos: los productos agrícolas, frutícolas y ganaderos crecieron desde 585 millones de dólares (2004) hasta 1.071 millones en 2008, para luego descender a 876 millones el año siguiente; a su vez, los productos de la industria alimentaria

y de bebidas, especialmente vinos, han aumentado sus ventas a la Unión Europea desde 1.102 millones de dólares (2004) hasta 2.039 millones en 2008, para disminuir a 1.650 millones en 2009; es importante destacar que la Unión Europea es el principal mercado internacional para cada uno de los rubros mencionados.

— Además de los importantes incrementos en el valor de las exportaciones registradas durante el período de aplicación del programa de liberación del Acuerdo interesa destacar los siguientes aspectos principales:

1. Elevada concentración: un solo rubro, cobre, representa cerca de 60% del total de las ventas de Chile a la Unión Europea; a su vez, si se consideran los 25 principales productos se concluye que cubren más del 80% del total.
2. En los productos distintos del cobre se observa una interesante diversificación de productos y de los mercados, incluido en los nuevos miembros de la Unión; el número total de rubros de exportación ha superado los dos mil; entre ellos se destacan otros productos de la minería, como ferromolibdeno y salitre; de la agricultura, como frutas, vinos y ganado; forestales, como celulosa y elaborados; productos del mar, como salmones y mariscos; químicos, como metanol; y rubros industriales, como productos de hierro y acero y textiles.
3. El número de empresas exportadoras ha crecido desde 1.851 en 2002, hasta 2.324 en 2008; a partir de la vigencia del Acuerdo se observa un aumento en la participación de las pequeñas y medianas empresas.

— Las importaciones chilenas experimentaron sucesivos incrementos hasta la crisis pero más moderados que las exportaciones; la caída de 2009 fue, asimismo, muy reducida: aumentaron desde 3,1 mil millones de dólares en 2002, hasta 7,2 mil millones de dólares en 2008 (132%), para descender hasta 6,7 mil millones de dólares en 2009 (7%).

— La balanza comercial siempre ha sido notoriamente favorable a Chile: en 2002, el excedente fue de 1,2 mil millones de dólares, llegó a superar los 10 mil millones de dólares en los años 2006 a 2008, para disminuir a 2,8 mil millones de dólares en 2009; el excedente acumulado, favorable a Chile, en los siete años de aplicación del Acuerdo llega a 44,5 mil millones de dólares.

— La importancia relativa de los intercambios con la Unión Europea en el comercio mundial de Chile registró una tendencia a la disminución, desde 22,2% que registraba en 2002 hasta el 19,3% que representaba en 2008; la importancia relativa de las exportaciones a la Unión ha fluctuado en torno al 24%; la tendencia a la disminución mencionada se debió, exclusivamente, a la pérdida en la participación relativa de las importaciones de Chile, pues, mientras en 2002 representaba 19,6%, en 2008 llegó solamente a 12,7%; la crisis contribuyó a disminuir aún más la importancia relativa del comercio con la Unión Europea en el intercambio mundial al significar, solamente, 17,9% en 2009; a diferencia de los

años precedentes, esta nueva disminución se debió, exclusivamente, a la menor participación de las exportaciones, derivada, fundamentalmente, del fuerte crecimiento de las ventas de cobre a China.

Desde la aplicación del Acuerdo de Asociación, las inversiones mutuas se encuentran amparadas por diversas disposiciones, especialmente por la consolidación de los Acuerdos Bilaterales de Promoción y Protección de Inversiones que Chile ha firmado con casi todos los países de la Unión Europea y la celebración de Acuerdos para evitar la doble tributación. Ambos instrumentos están inscritos en el Acuerdo. A las ventajas de ambos mecanismos, el Acuerdo agregó normas que aseguran el derecho de establecimiento que no están en los Acuerdos Bilaterales de Inversiones, así como normas sobre el trato nacional, la no discriminación y determinados compromisos específicos.

Las inversiones de la Unión Europea en Chile alcanzan a 28,5 mil millones de dólares, lo que representa un 43% del total. España es el más importante inversionista europeo, con la mitad del valor anterior. A su vez, este país es el segundo inversionista individual en Chile después de Estados Unidos que registra 19,8 mil millones de dólares. Las inversiones realizadas, en el período desde 2003 hasta 2009, llegaron a 8,1 mil millones de dólares, es decir, el equivalente al 28% del total de las inversiones de la Unión Europea en Chile.

Las inversiones europeas presentan una interesante diversificación pues no sólo se encuentran, primordialmente, en la minería, como es el caso de los otros principales inversionistas en Chile —Estados Unidos, Canadá, Australia y Japón—, sino que se han realizado, principalmente, en los servicios básicos, comercio, transportes y comunicaciones. Las inversiones en la minería alcanzan un valor similar a las realizadas en servicios financieros y, a continuación, se pueden mencionar las inversiones de la Unión Europea en la industria y la construcción y la agricultura y pesca.

Por su parte, las inversiones de Chile en la Unión Europea son muy reducidas ya que alcanzan, aproximadamente, a 600 millones de dólares, las cuales se han realizado, en forma mayoritaria en España y, en menor medida, en Bélgica y otros cuatro países. El sector de los servicios es el principal destino de las inversiones de Chile, seguido por la industria.

Ámbito de cooperación

En este ámbito se han incorporado todas las áreas posibles de acción conjunta, agrupadas en 27 materias, pero sin excluir la posibilidad de incorporar otras áreas en el futuro. En forma paralela al Acuerdo de Asociación se suscribieron un Acuerdo en Materia de Cooperación en Asuntos Aduaneros y un Acuerdo en Ciencia y Tecnología.

La Unión Europea constituye la primera fuente de la cooperación internacional para Chile. La aplicación del Acuerdo de Asociación ha permitido continuar, diversificar e intensificar dicha cooperación. Este resultado se debe apreciar de manera especial pues Chile es un país de ingreso medio y, por lo tanto, con dificultades crecientes para lograr la cooperación de países y organismos internacionales. En muchos casos Chile participa en esta cooperación con aportes similares a los proporcionados por la Unión Europea. En concreto, la cooperación bilateral proveniente de la Comisión Europea ha aumentado y seguirá así durante el programa vigente que lleva hasta 2013. Por otro lado, por el hecho de constituir una Asociación, el país puede acceder a programas que son dirigidos a los países miembros de la Unión Europea. Esta posibilidad se ha concretado, especialmente, en el campo de la Ciencia y la Tecnología. Asimismo, Chile participa en diversos programas de la Unión para terceros países, entre los cuales han destacado Al-Invest, para promover las inversiones mutuas, y Alfa, para incentivar la investigación conjunta y el intercambio de especialistas.

Desde la aplicación del Acuerdo se deben mencionar, especialmente, la realización de proyectos conjuntos destinados a apoyar la aplicación del Acuerdo, la modernización del Estado, las empresas innovadoras, especialmente, para el desarrollo de las PyMEs, y, más recientemente, cohesión social, innovación, competitividad y educación superior. De igual manera, es necesario destacar la realización de numerosos proyectos emprendidos conjuntamente en el marco del Acuerdo en Ciencia y Tecnología.

Durante 2008 y 2010 se adoptaron cuatro importantes decisiones que permitirán dar nuevos impulsos a la cooperación y, en general, a la Asociación de Chile y la Unión Europea: un Acuerdo correspondiente a la aviación civil con vistas al establecimiento de "cielos abiertos" para la líneas aéreas de ambas Partes; la nueva prioridad que surge para la reconstrucción de los daños del terremoto y maremoto; el Acuerdo para la Operación en Chile del Banco Europeo de Inversiones; y, un nuevo Acuerdo de Asociación Estratégica para el Desarrollo y la Innovación. La diversidad de estos ámbitos es, a su vez, un claro reflejo del amplio espectro de actividades conjuntas que desarrollan Chile y la Unión Europea.

La asociación Chile-Unión Europea y las PyMEs

El conjunto de las disposiciones que norman la Asociación, su aplicación plena y los resultados descritos anteriormente constituyen un gran incentivo para el desarrollo e internacionalización de las empresas productivas y, en particular, para las empresas pequeñas y medianas. Por otra parte, en el campo de la cooperación, existen algunas modalidades específicas destinadas a promover un ambiente favorable al desarrollo e internacionalización de las PyMEs.

La experiencia demuestra, especialmente en el caso de la Unión Europea, la importancia que representa para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas la internacionalización de sus actividades, en particular, para lograr un mayor crecimiento en su producción y productividad, el empleo y la innovación. La definición de metas estratégicas por parte de las empresas determina las modalidades que adquiere este proceso de internacionalización, esto es, por ejemplo, mediante exportaciones directas o indirectas, importaciones, cooperación con empresas externas, establecimiento de *joint ventures*, instalación de sucursales o realización de inversiones en el exterior.

Como se desprende de lo expuesto en la Sección precedente, el conjunto de las normas del Acuerdo garantiza un ambiente de gran estabilidad y dinamismo para la internacionalización de las empresas. Asimismo, sus diferentes ámbitos y mecanismos facilitan llevar adelante las distintas modalidades que pueden aplicar para avanzar en su proceso de internacionalización. La liberalización de los intercambios, prácticamente total para el comercio en bienes, asegura los mercados para realizar las operaciones de exportación o de importación que deseen realizar para lograr un mejor desarrollo de sus producciones y generar más y mejores empleos. A su vez, la liberalización de los servicios, las inversiones y los pagos garantiza la posibilidad de ir más allá del comercio y establecer vínculos permanentes de cooperación entre empresas de Chile y de los países miembros de la Unión Europea. Todo ello fortalecido, aún más, con normas definidas que garantizan, para cada uno de los ámbitos de la internacionalización, la estabilidad indispensable para el desarrollo de las actividades externas correspondientes.

No existen estudios que permitan presentar resultados detallados del impacto cuantitativo de las disposiciones anteriores sobre el desarrollo e internacionalización de las PyMEs chilenas como consecuencia directa de la aplicación de dichas disposiciones. Sin embargo, es posible destacar la ampliación o diversificación de empresas existentes y la aparición de nuevas empresas y nuevos bienes o servicios en los intercambios, y específicamente en las exportaciones, que son, sin ninguna duda, el resultado de la ampliación y diversificación de empresas pequeñas y medianas de Chile en sus actividades con la Unión Europea.

En todo caso, es posible estimar que la Unión Europea, junto con América Latina, constituyen los principales mercados para las PyMEs exportadoras pues cada región recibe, aproximadamente, el 30% del total de las ventas en el exterior que realizan estas empresas. Se puede comprobar una interesante diversificación de productos exportados por las PyMEs. Entre ellos se destacan los diferentes rubros de la agricultura, en especial, la fruticultura, alimentos, vinos, productos forestales, diversos productos metálicos y maquinarias. También se registran exportaciones en diferentes productos de la industria, por valores entre diez y cuarenta millones de dólares al año, por ejemplo, productos derivados del petróleo, plásticos, productos químicos, material eléctrico, material de transpor-

te, textiles, instrumentos de medidas y prendas de vestir. De igual manera, se debe destacar un conjunto de rubros incipientes o nuevos, exportados por medianas y pequeñas empresas, por valores inferiores a diez millones de dólares, tales como, por ejemplo, papel, muebles, curtiembre, vidrios, cerámicas, calzados y joyas.

Por otra parte, en el ámbito de la cooperación existen tres áreas orientadas, específicamente, a la promoción de las PyMEs y, en particular, a su internacionalización, a saber, las normas incorporadas en el Acuerdo de Asociación y los proyectos derivados de las mismas, la Fundación Empresarial Euro-Chile y los Programas de la Unión Europea para América Latina y, por lo tanto, para Chile.

En la primera área mencionada, el ámbito de Cooperación del Acuerdo de Asociación establece una orientación específica para promover el desarrollo de las PyMEs. Mediante estas disposiciones se establecen, por ejemplo, las siguientes acciones a emprender: asistencia técnica; conferencias; seminarios; prospección de oportunidades industriales y técnicas; participación en mesas redondas y ferias generales y sectoriales; fomento de los contactos entre operadores económicos, de la inversión conjunta y de la creación de empresas conjuntas y redes de información; y facilitación del acceso a la financiación, suministro de información y estímulo de la innovación. Para la ejecución de los objetivos de esta área se ha contado con dos instrumentos principales: el Proyecto de Empresas Innovadoras y el Programa de Cooperación de Chile y la Unión Europea.

El Proyecto de Empresas Innovadoras destinado a promover las PyMEs es el más grande realizado entre ambas Partes pues ha significado un apoyo directo de 34 millones de euros, aportado por partes iguales por la Comisión Europea y el Gobierno de Chile. Ello ha permitido emprender un conjunto importante de acciones como las previstas en el Acuerdo para esta importante área. El ejecutor de este proyecto en Chile ha sido el Ministerio de Economía. Por su parte, el Programa de Cooperación vigente presenta un énfasis regional para el apoyo a las PyMEs y abarca aspectos tan importantes como el acceso a la información y el conocimiento, productividad y competitividad y áreas como el medio ambiente, transportes, alimentación, medidas fitosanitarias y fortalecimiento institucional.

Por su parte, la Fundación Empresarial Euro-Chile, constituida con aportes, por partes iguales, del Gobierno de Chile y la Comisión Europea, constituye un valioso apoyo a las PyMEs y está orientada, específicamente, a su proceso de internacionalización. Despliega sus actividades promoviendo la cooperación económica, comercial y tecnológica entre empresarios e instituciones de Chile y de la Unión Europea, con vistas a mejorar la competitividad y el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el Acuerdo de Asociación y las redes y programas que llevan adelante ambas Partes. Sus actividades han estado orientadas, principalmente, a empresas de la agricultura, alimentos y el turismo. En ese marco, la Fundación impulsa sus acciones, especialmente, en la promoción de

negocios, la transferencia de tecnologías y el saber hacer y el mejoramiento del entorno para la competitividad.

Finalmente, es necesario señalar el apoyo que representan Programas de la Unión Europea a los cuales tienen acceso las PyMEs chilenas. En esta área se destaca el Programa AI-Invest, cuyo objetivo es, precisamente, promover el fortalecimiento e internacionalización de las PyMEs latinoamericanas. En particular, se persigue que las PyMEs de nuestra región aprovechen las oportunidades de la globalización, la integración regional, los acuerdos comerciales y la cooperación empresarial con la Unión Europea. Para ello, AI-Invest ha permitido a empresas chilenas identificar sus fortalezas y debilidades, apoyar la penetración en los mercados externos, realizar programas de mejoras y facilitar los intercambios comerciales y tecnológicos y la integración de productos y servicios con PyMEs latinoamericanas y europeas.

Notas finales

El Acuerdo de Asociación ha constituido un marco muy positivo para el fortalecimiento de la relaciones entre Chile y la Unión Europea, en el plano bilateral e internacional. Ha significado crear condiciones de estabilidad y dinamismo, para promover tanto los intercambios recíprocos en áreas muy diversas como el desarrollo de Chile. Este marco general ha posibilitado la expansión y creación de nuevas actividades productivas, en particular, de las empresas medianas y pequeñas. Estas empresas se han visto favorecidas, además, por la realización de proyectos específicos para promover su desarrollo e internacionalización. De igual manera, ha contribuido a avanzar en la Asociación entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea.

La experiencia demuestra la importancia de la creación de un nuevo mundo de oportunidades, pero, al mismo tiempo, la necesidad indispensable de hacer realidad esas oportunidades, proceso especialmente relevante para las pequeñas y medianas empresas. Para ello resulta fundamental tanto aplicar en plenitud los objetivos y mecanismos creados por la Asociación como el esfuerzo interno de todos los sectores involucrados, para transformar en realidad los beneficios potenciales creados. Más aún, resulta esencial dar permanentes impulsos a la nueva dinámica de las relaciones mutuas, tal como lo concibe el Acuerdo mismo, en particular, mediante la aplicación de sus cláusulas evolutivas en todos sus ámbitos. Para asegurar su éxito resulta necesario considerar, permanentemente, un horizonte de mediano y largo plazo para las relaciones mutuas y la evolución del escenario internacional de manera de tomar, oportunamente, las decisiones que permitan adaptar las estructuras internas para llevar los beneficios del proceso a toda la población.

PYMES CENTROAMERICANAS Y EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA: PROCESOS DE PARTICIPACIÓN Y ¿APROVECHAMIENTO?

Jaime Granados y Natalia Blanco

Introducción

Los países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), al igual que gran parte del mundo en desarrollo, continúan su proceso de inserción en la economía internacional iniciado desde finales de la década de los 80. Su estrategia de inserción global se ha apoyado en la liberalización unilateral, la participación en las negociaciones multilaterales en el contexto del GATT/OMC y la suscripción de acuerdos de integración comercial regional de variada naturaleza: la Unión Aduanera Centroamericana; acuerdos de libre comercio conjuntos de los cinco países con terceros socios comerciales (con República Dominicana, Chile, Panamá, Estados Unidos); o individuales (de diferentes países con socios como México, Canadá, Taiwán, China, Colombia, Singapur, entre otros). Además, este año concluyeron sus negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, que incluye la negociación de un acuerdo de comercio birregional, y se encuentran negociando acuerdos de libre comercio con Perú y Corea, entre otros¹⁹.

Tradicionalmente, el sector privado subregional acompaña a los gobiernos en estos procesos de negociación. Existen canales formales e informales por los que el sector privado incide en los resultados finales, aunque los márgenes de manobra son limitados. Dicha participación se fundamenta en la premisa de que la clase empresarial, al ser uno de los principales receptores de los efectos de los procesos de integración comercial, tienen un derecho a influir en los resultados y a recibir señales de mercado.

Este breve artículo tiene el propósito de analizar el proceso de participación de las MIPyMEs centroamericanas en la negociación del Acuerdo de Asociación de Centroamérica con la Unión Europea (AACUE), la efectividad de dicha participación y las perspectivas de aprovechamiento que se vislumbran como un importante desafío en este momento.

¹⁹ Para más información véase Granados, Jaime, Eduardo Lizano y Fernando Ocampo: *El desafío de un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*, Academia de Centroamérica, Banco Interamericano de Desarrollo, San José, Costa Rica, 2008, disponible en http://www.academiaca.or.cr/archivos-de-usuario/Libros/Libros_Completos/Otros_Libros/Estudio_Union_Europea.pdf

Para lograr lo anterior, este documento tiene cuatro secciones. La primera caracteriza brevemente el sector MIPyME en la economía centroamericana y resume el proceso de posicionamiento y participación de las MIPyMEs en las negociaciones del AACUE. La segunda se concentra en analizar los resultados del AA y la efectividad de la participación de las MIPyMEs en la negociación. La tercera hace referencia a los desafíos de futuro en términos de la continuidad que las MIPyMEs pueden y deben lograr en los procesos de negociación. Al final se ofrecen algunas reflexiones preliminares.

Las dos ideas centrales de este análisis son las siguientes: 1) Existe una clara falla de mercado: en el contexto de las negociaciones comerciales, las asimetrías de información y de capacidad juegan en contra de las MIPyMEs. En consecuencia, apoyar la acción colectiva de las MIPyMEs en materia de incidencia y aprovechamiento de las negociaciones es esencial por razones de equidad social y económica. 2) Dada la poca visibilidad que tienen las gestiones hechas por las MIPyMEs en los resultados de los Acuerdos, resulta muy complejo identificar *ex post* la efectividad de la acción colectiva desplegada durante las negociaciones comerciales por las MIPyMEs. Sus esfuerzos se diluyen fácilmente. Ello, sin embargo, no desmerita ni la acción colectiva misma, ni la necesidad de brindarles apoyo para tal efecto.

MIPYMES centroamericanas: caracterización, posicionamiento y apoyo

En Centroamérica, la composición de las PyMEs en el tramado empresarial y económico de cada país es importante en términos de número de empresas²⁰, contribución a las exportaciones²¹, generación de empleo²² y aporte al PBI. De hecho, en términos agregados regionales, el 99% de las empresas en la subregión son MIPyMEs. Además, generan el 42% de los empleos de la población económicamente activa y aportan un 30% del PBI subregional²³.

Este peso específico que las MIPyMEs tienen en la economía subregional no se ha visto claramente reflejado en términos de su participación en las negociaciones comerciales. Las empresas que conforman el sector MIPyME centroamericano no habían tenido participación formal y directa en las negociaciones con

²⁰ Para más información al respecto, véase Banco Mundial. *Desarrollo de la MIPyME, políticas de apoyo y CAFTA en América Central*, pág. 5.

²¹ Véase el caso de Costa Rica. FUNDES/Procomer. *La internacionalización de la MIPyME costarricense*, pág. 20. Enero, 2010.

²² Para datos más específicos, véase Matarrita, Ricardo. *Política comercial en Centroamérica*, capítulo VII: "Europa y Centroamérica: comercio actual y potencial: oportunidades para las PyMES en Centroamérica", pág. 162.

²³ Véase Aguilar, Julio. *Sistematización del acompañamiento al CMC en la negociación del AACUE*, 2009.

socios importantes como México, Estados Unidos y Centroamérica. Lo anterior no quiere decir que el sector estuviera ausente. Simplemente la participación se hacía en forma indirecta. Se hacía vía cámaras empresariales generales. Las cámaras de industria cobijaban bajo su accionar a las MIPyMEs industriales. Lo mismo hacían las cámaras agrícolas, de comercio, de servicios o las más específicas, como la de la industria metalmecánica, de plásticos, agroindustria, etc.

Este paradigma de participación indirecta generaba cierto malestar en las MIPyMEs. Su carácter transversal hacía que la atención de las cámaras no se enfocara en las MIPyMEs, que eran consideradas como un conjunto multisectorial de estratos empresariales de menor tamaño²⁴. Como resultado, surge la percepción de que sus intereses específicos no fueron considerados, ni se estableció una agenda específica para su defensa.

Lo anterior se hizo particularmente visible durante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y la República Dominicana (DR-CAFTA por sus siglas en inglés). Las empresas privadas grandes y las cámaras generales habían venido desarrollando una importante capacidad de defensa y promoción de sus intereses en el contexto de las negociaciones comerciales que se han venido dando en la subregión desde inicios de los años 90. La MIPyME, por el contrario, percibía dificultades para acceder a las oportunidades del libre comercio y/o se sentían desprotegidas frente a los desafíos del mismo. Las frustraciones experimentadas motivaron al sector MIPyME a emprender acciones que ayudaran a enfrentar los nuevos retos. El sector abrigaba la impresión de que había una importante desproporción entre la magnitud de su aporte a las economías nacionales y su grado de participación e incidencia en la definición de posiciones de negociación. Consecuentemente, los resultados de las negociaciones eran percibidos como ajenos, frecuentemente negativos y en todo caso, en lo que a ellos concernía, de limitada legitimidad. Vieron entonces la necesidad de complementar el paradigma de la representación indirecta con mecanismos directos de participación e incidencia.

Es en este contexto que surge el Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMyPE), organismo oficial de la integración centroamericana cuya misión se describe en su propio nombre. CENPROMyPE fue establecido en el Convenio Constitutivo de la Secretaría de Integración Centroamericana (SICA) en junio de 2001²⁵. Desde 2006, CENPROMyPE asumió la tarea de desplegar iniciativas para apoyar la participación e incidencia de las MIPyMEs de la subregión en la venidera negociación del AACUE.

²⁴ Saavedra, Juan Alberto. Octubre, 2009.

²⁵ Para más información, véase <http://www.sica.int/cenpromype/>

Entre las primeras acciones realizadas por CENPROMyPE estuvo la tarea de reunir, capacitar y articular al sector con miras a las negociaciones. Con el apoyo financiero de múltiples donantes, incluyendo el Banco Interamericano de Desarrollo, GTZ, SICA, SIECA, BCIE, la AECI, el BM, CENPROMyPE se dio a la tarea de apoyar la preparación de una "Estrategia para la Inserción de la MIPyME centroamericana en el Acuerdo de Asociación de la Unión Europea" que tuviera el propósito de fortalecer el papel y representatividad de la MIPyME a nivel regional para su efectiva y exitosa inserción en el proceso de negociación del AAUE²⁶. En el corazón de esta estrategia estaba la necesidad de formar actores y entidades que apoyen la iniciativa, establecer un comité asesor de la MIPyME centroamericana, construir posiciones negociadoras alrededor de los intereses MIPyME, y crear mecanismos de información y difusión sobre los temas bajo negociación.

La cara visible de este esfuerzo fue el Comité MIPyME Centroamericano (CMC)²⁷. El CMC es integrado por representantes y líderes procedentes de gremios y asociaciones empresariales con presencia de empresas MIPyME. El CMC fue establecido como una institución regional del sector privado, con carácter independiente y permanente que defiende y promueve los intereses del sector MIPyME en los procesos de integración regional y con la aspiración de hacerlo de manera que se fortalezca el desarrollo sustentable del mismo. La Junta Directiva del CMC está constituida por tres miembros por cada país.

CENPROMyPE apoyó los trabajos del CMC durante todo el proceso de negociación desde 2007 hasta inicios de 2010 en que se finalizó la negociación del AACUE. En síntesis, ese apoyo consistió en asesoría técnica para el diagnóstico de sus intereses y formulación de posiciones de negociación; presentación, difusión y cabildeo de las posiciones de negociaciones ante las instancias negociadoras, incluyendo la participación en el "cuarto adjunto"; apoyo a la visibilidad del CMC y de sus propuestas; apoyo legal para la formalización del CMC como entidad jurídica; apoyo en la integración de las organizaciones MIPyME nacionales; formación y capacitación de los miembros del CMC y de otros empresarios cercanos al proceso; y publicaciones de estudios sobre oportunidades de negocios y otras temáticas técnicas relativas a las negociaciones²⁸.

El mapeo de los intereses de las MIPyMEs en la negociación del AACUE se resume en el siguiente cuadro preparado por Aguilar:

PROPUESTA DE INTERESES DE LAS MIPYME PRESENTADAS POR EL CMC II Ronda de Negociadores del ADA (Bruselas, Febrero 2008)	
TEMA	PROPUESTA
1. Institucionalidad del Acuerdo	Establecer un mecanismo "observatorio" de evaluación del impacto del Acuerdo sobre la MIPYME de CA, con indicadores y datos específicos.
2. Acceso a Mercados	Trato Especial y Diferenciado: acceso a la UE tomando como base los beneficios del SGP; atender las sensibilidades de la región.
3. Reglas de Origen	Considerar la capacidad de producción, exportación y las diferencias de tamaño y desarrollo de Centroamérica.
4. Procedimientos Aduaneros y Facilitación de Comercio	Establecer reglas y procedimientos que promuevan el funcionamiento efectivo y transparente de las aduanas.
5. Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF)	Cumplir los derechos y obligaciones del Acuerdo MSF de la OMC y evitar obstáculos innecesarios al comercio.
6. Obstáculos Técnicos al Comercio	Establecer mecanismos para solventar problemas en la aplicación de las regulaciones técnicas.
7. Defensa Comercial	Cumplir la legislación nacional y crear mecanismos de activación efectivos para la MIPYME. Fortalecimiento de las instituciones responsables de su aplicación.
8. Servicios y Derecho de Establecimiento	Acceso asimétrico a favor de los sectores de servicios de Centroamérica. Facilitar el traslado temporal de personas físicas. Promover flujos de inversión extranjera directa.
9. Propiedad Intelectual	Adecuar los compromisos al DR-CAFTA y cumplir con el Acuerdo de Propiedad Intelectual de la OMC.
10. Contratación Pública	Establecer principios que incrementen la transparencia y eviten la discriminación entre proveedores nacionales y extranjeros. Tomar en cuenta las diferencias de desarrollo de las MIPYMEs.
11. Competencia	Establecer acciones concretas en materia de fortalecimiento institucional y de capacidad de aplicación de las normativas nacionales en la materia.
12. Solución de Controversias y Asuntos Institucionales	Desarrollar un procedimiento eficiente y eficaz, que garantice el debido proceso, a costos accesibles para todas las partes.
13. Cooperación	Mecanismos de financiamiento y cooperación técnica, que procuren un impacto positivo sobre la competitividad del sector; promoción de la participación de las MIPYME en el Acuerdo.

De este cuadro se pueden deducir dos cosas. Primero, la gran mayoría de los intereses de las MIPyMEs son claramente compartidos por el gran empresariado y quizá por los mismos gobiernos. Atender las sensibilidades de la región, establecer reglas efectivas, cumplir con los compromisos multilaterales, contar con mecanismos para resolver problemas puntuales de aplicación de los reglamentos técnicos, hacer cumplir la legislación nacional en materia de defensa comercial, promover la transparencia y la no discriminación y generar capacidad gubernamental no son intereses exclusivos de las MIPyMEs. Son intereses normalmente de país. Segundo, los intereses específicos identificados por las mismas MIPyMEs se observan de manera explícita únicamente en la iniciativa de crear un observatorio del aprovechamiento de oportunidades de las MIPyMEs en el contexto del AACUE, así como permitir el espacio para que las políticas de contratación administrativa favorezcan las compras ofrecidas por las MIPyMEs.

Resultados y efectividad

Al analizar la efectividad de la capacidad de incidencia del CMC en el proceso de negociación, una vez concluido el mismo y con la información preliminar con la que se cuenta, corresponde hacer las siguientes reflexiones.

— Los documentos explicativos que resumen el acuerdo logrado con la Unión Europea y que se han hecho públicos indican que dicho bloque aceptó una eliminación arancelaria asimétrica a favor de los países centroamericanos. Así, por ejemplo, Centroamérica libera de manera inmediata un 48% de las mercancías, en tanto que la Unión Europea libera un 92% de las mismas. Igualmente,

²⁶ Véase Figueroa, Ingrid. *Política comercial en Centroamérica*, capítulo XII: "Estrategias para la inserción de las MIPyMES en el AACUE", pág. 270.

²⁷ Para más información, véase <http://www.consejomipymeca.info/web/>

²⁸ Aguilar, op. cit. Además, véase Figueroa, Ingrid. *Política comercial en Centroamérica*, capítulo XII: "Estrategias para la inserción de las MIPyMES en el AACUE", pág. 279.

Centroamérica pudo excluir aproximadamente un 4% de las líneas arancelarias, en tanto que la Unión Europea solamente le dio un tratamiento diferenciado, sin liberalización total, pero con desgravación y con la fijación de un contingente arancelario mayor, al banano centroamericano²⁹. Las concesiones para Centroamérica son atribuibles al trabajo conjunto de negociación de los sectores productivos, incluyendo las MIPyMEs, con los equipos gubernamentales.

— Si bien no se conoce todavía el texto final del AACUE, la marca de las MIPyMEs pareciera haber quedado explícitamente reconocida en las disposiciones que establecerán el Observatorio para las MIPyMEs, además del reconocimiento que se hace a las políticas oficiales que discriminan a favor de las MIPyMEs locales en materia de compras del sector público³⁰.

Por lo demás, si bien puede haber otros logros atribuibles a las MIPyMEs en el AACUE, dichos logros tienen poca visibilidad pues no es posible "leerles" claramente su paternidad en los resultados publicados del Acuerdo.

En razón de lo anterior, corresponde señalar que el principal y más importante resultado al articular las MIPyMEs en Centroamérica se puede encontrar en la participación misma de las MIPyMEs a través del CMC en el proceso de negociación. La conformación del CMC, el destilado de posiciones de negociación, su articulación frente a los gobiernos nacionales y a los equipos de negociación, su divulgación pública y su defensa son, por sí mismos, resultados positivos que fortalecen la legitimidad de los procesos de negociación, en este caso, del AACUE. En el camino queda una estela de empresarios capacitados, conocedores del arcano lenguaje de las negociaciones, conocedores de los procesos de negociación y con experiencia real en la materia. Adicionalmente, la falta de "visibilidad" de más resultados, si bien dificulta la evaluación de la efectividad de la gestión, no necesariamente hace dicha evaluación negativa. Simplemente se vuelve más compleja y requiere analizar la cuestión más a fondo, por ejemplo, a través de entrevistas con los negociadores, quienes podrían dar indicaciones sobre el peso específico que el CMC tuvo sobre las decisiones de negociación de textos y de niveles arancelarios, tamaños de los contingentes, etc. Más allá de eso, es poco lo que se puede señalar.

Es también importante señalar que el grado de incidencia de las MIPyMEs en su correspondiente país tuvo variaciones y dificultades importantes. Algunas facciones nacionales del CMC tuvieron que dar una lucha más dura que otras contra sectores y cámaras tradicionalmente con más presencia y peso específico en la mesa de discusión. En algunos países se consolidó esa posición representati-

²⁹ Véase Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. "Documento explicativo sobre pilar comercial", pág. 33. San José, Costa Rica. Julio, 2010.

³⁰ Véase Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. "Documento explicativo sobre pilar comercial", pág. 135. San José, Costa Rica. Julio, 2010.

va. En otros se hizo quizás con menos fuerza y en otros requerirá de un permanente ejercicio de búsqueda y consolidación del espacio en las negociaciones. Esa debilidad relativa se compensó luego a nivel regional, pues la presencia de líderes más fuertes en el CMC provenientes de otros países fortaleció al CMC como entidad colectiva y frente a otros interlocutores públicos y privados.

Desafíos futuros del CMC

De lo señalado anteriormente se hacen aparentes varios desafíos que el CMC tiene frente a sí.

El primero es uno de sostenibilidad institucional. El CMC tiene forma jurídica y ha sido aceptado como parte del Consejo Consultivo del SICA, pero depende fundamentalmente de las gestiones de CENPROMyPE para su supervivencia. No tiene un secretariado propio que lo apoye, ni un cuerpo de asesores permanentes. El CMC logró tener organización e incidencia en las negociaciones del AACUE. Pero queda ahora el interrogante de si podrá mantenerse en el tiempo e incluso tener incidencia en otros procesos de acción regional tales como la unión aduanera, seguridad, cambio climático, infraestructura, etc. Luego de la negociación viene la etapa de aprovechamiento y ajuste en la que la presencia y articulación de las MIPyMEs es igual o más importante que en la etapa de negociación. En esa fase pueden tener incluso más visibilidad y efectividad, consolidándose así su legitimidad ante el resto del sector privado y los gobiernos. También con el apoyo de CENPROMyPE, el CMC ha definido una serie de prioridades estratégicas del sector MIPyME centroamericano, incluyendo emprendedurismo, sistemas de medición y monitoreo, encadenamientos productivos y alianzas público-privado-academias³¹. Pero para gestionar todo ello debe contar con una institucionalidad menos dependiente del apoyo de CENPROMyPE y de los mismos gobiernos o donantes internacionales.

Muy ligado a lo anterior, el segundo gran desafío es uno de financiamiento. Son los donantes internacionales los que en mayor medida han hecho posible que CENPROMyPE pueda apoyar a las MIPyMEs centroamericanas. Incluso las contribuciones de los gobiernos de los países centroamericanos mismos es muy limitada. Circulan ideas en el sentido de que las mismas instituciones de la integración como el BCIE contribuyan con el financiamiento permanente del CMC y sus actividades. Si bien esto podría ser muy importante, es quizás el autofinanciamiento —y tal vez más adelante un esquema de venta de servicios— lo que en última instancia pueda apalancar y dotar de mayor sostenibilidad institucional y financiera al CMC.

³¹ Para mayor información, véase "Definición de la Agenda de Articulación de Políticas y Programas MIPyME en Centroamérica". Febrero, 2010.

El tercer desafío se refiere al liderazgo. El CENPROMyPE ha hecho un esfuerzo importante por identificar y reclutar líderes empresariales para incorporarlos al CMC, además de capacitarlos a fondo en los temas propios de la negociación y los acuerdos comerciales. Estas personas, por su parte, hacen un esfuerzo importante en términos del tiempo que sacrifican de su negocio para atender los intereses de su sector. Una MIPyME difícilmente puede quedarse sin su gerente por varias horas al día, de manera constante. En consecuencia, es difícil ubicar personas que estén dispuestas a hacer permanentemente ese trabajo de representatividad política y técnica del sector. El desafío para el CMC es, por ello, notable. Identificar, capacitar y mantener líderes es complejo.

Reflexiones finales

La participación de las MIPyMEs en el proceso de negociación del AACUE evidencia que la política comercial ha funcionado como ocasión para articular a las MIPyMEs subregionales en torno a un objetivo común. El CMC se constituyó como un actor válido y legítimo en los procesos de negociación comercial. Este es un resultado valioso per se. Complementando el paradigma de la representación indirecta, las MIPyMEs cuentan ahora con un canal de incidencia directo y formal. La experiencia podría generar otros resultados positivos, incluyendo la continuidad de la acción colectiva para incidir en otros procesos de definición de políticas públicas más allá de la política comercial, incluso de la política económica.

El CMC no está condenado al éxito ni mucho menos. De hecho, su sostenibilidad no está garantizada. Lo logrado al momento es el resultado de una visión clara de CENPROMyPE, sin cuyo apoyo el CMC no estaría todavía en condiciones de operar en forma autónoma.

CENPROMyPE ha cumplido tres roles fundamentales. El primero tiene que ver con el desarrollo de esa visión sobre la participación e incidencia de las MIPyMEs en el proceso de negociación. El segundo se relaciona con la articulación del apoyo material e intelectual para ejecutar la estrategia de participación e incidencia. La tercera consistió en el encuadre de las expectativas y la orientación estratégica de las posiciones de las MIPyMEs en la negociación, sobre todo en la construcción de una actitud ofensiva y constructiva de las MIPyMEs. Esto último tampoco era un resultado predeterminado: la acción colectiva de las MIPyMEs pudo haber tomado otro cariz, otro rumbo más duro, defensivo, dificultando el proceso. CENPROMyPE, sin embargo, no fue un mecanismo oficial para manipular al sector, sino que ha sido una herramienta genuina de apoyo para que las MIPyMEs participen, incidan en —y tomen provecho de— las negociaciones comerciales.

Los instrumentos de política comercial difícilmente distinguen por tamaño de la empresa que los utiliza. Un acuerdo comercial, al regular instrumentos de polí-

tica comercial, difícilmente puede reflejar claramente una discriminación positiva a favor de las MIPyMEs. Son muy escasos los casos en los que dicha discriminación es evidente. La incidencia de las MIPyMEs en los resultados de una negociación podría estar claramente ahí, pero no es evidente y tiende a diluirse junto con la incidencia que pudieron haber ejercido las grandes empresas, los gobiernos mismos y hasta quizás otros actores. Con mucha frecuencia los intereses de todos estos actores coinciden.

En términos generales, la mejor manera de proteger los intereses de las MIPyMEs en las negociaciones es abogando por ciertos principios de carácter general (reglas claras, sencillas y transparentes; trato especial y diferenciado para sectores con alta prevalencia de MIPyMEs, procesos de gestión comercial simplificados, automatizados y en línea), así como el reconocimiento formal de ciertas políticas de discriminación positiva a favor de las MIPyMEs, incluyendo, por ejemplo, en materia de contratación pública, como arriba se señaló. En esta última línea también valdría la pena considerar si para impulsar el comercio de las MIPyMEs no se debería eliminar la accionabilidad legal (ante la OMC y otros acuerdos comerciales) que muchos de los incentivos de promoción de exportaciones tienen al ser considerados prohibidos. Quizá vía una cláusula *de minimis* se podría lograr lo anterior. Igualmente, sería importante sostener diálogos Gobierno-MIPyME sobre posibles programas de ajuste y transición al libre comercio, aunque esto se haría en paralelo con las negociaciones.

Finalmente, para potenciar el aprovechamiento de las oportunidades del AAUE y reducir las vulnerabilidades, las MIPyMEs subregionales, a través del CMC, deberían ahora orientar su gestión colectiva en la articulación de agendas nacionales y regionales específicas de promoción y de transición al libre comercio. Algunos ejemplos de políticas y medidas que apuntan en esa dirección sería la constitución de mecanismos más robustos y accesibles de financiamiento para las exportaciones y los esquemas de cofinanciamiento de servicios de desarrollo empresarial (SDE) para la internacionalización de MIPyMEs. Entre estos SDE se deberían incluir temas como la capacitación y el reentrenamiento laboral; asociatividad; certificaciones de calidad, laborales y ambientales; encadenamientos productivos; desarrollo de mercados; producción más limpia e innovación tecnológica³².

Tanto la participación como las medidas para promover el aprovechamiento por parte de las MIPyMEs contribuirían a mejorar la productividad de las mismas, factor clave para distribuir equitativamente los efectos benéficos de los procesos de integración.

³² Una presentación esquemática de las experiencias del BID en materia de internacionalización de PyMEs se puede encontrar en Granados, Jaime, *PyMES y promoción de exportaciones: algunas experiencias del BID*, presentación en PowerPoint disponible en http://www.sica.int/busqueda/busqueda_basica.aspx?IdCat=&IdMod=3&IdEnt=21

LA IMPORTANCIA DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES EN LA ESTRATEGIA DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS PYMES³³

Ricardo Rozemberg

Introducción

Las negociaciones internacionales, originalmente limitadas a la reducción de aranceles en el intercambio de bienes, han adquirido un profundo grado de complejidad a través de la introducción de nuevos temas, la proliferación de acuerdos bilaterales y regionales, entre otros procesos. Lo que se discute en los distintos ámbitos de negociación afecta las decisiones de internacionalización de las empresas a través de múltiples canales. En efecto, la definición de normas y disciplinas que rigen —en buena medida— el flujo de bienes y servicios a escala global, y que regulan también aspectos tan amplios y diferentes como las inversiones, los derechos de propiedad intelectual, las compras gubernamentales o las políticas de defensa de la competencia (entre muchos otros), tienen incidencia sobre las decisiones empresarias de segmentar su producción y especializarla, a partir de la internacionalización de las mismas.

Así, el objetivo de este artículo consiste pues en presentar y analizar cómo las diferentes temáticas que se discuten en el ámbito de las negociaciones bilaterales, regionales y multilaterales impactan sobre la estrategia de internacionalización de las PyMEs.

Los determinantes de la internacionalización y las negociaciones comerciales

A la hora de internacionalizarse, las empresas pueden optar por distintas estrategias: desde la venta del producto desde el país de origen (exportación), hasta la producción y/o comercialización directa en otro país (inversión extranjera directa, IED), pasando por una mayor presencia en el país de destino a través de terceros, mediante el otorgamiento de licencias a empresas en el extranjero³⁴. A veces estas diferentes estrategias son parte de una secuencia de crecimiento del fenómeno de internacionalización; dicho de otro modo, en algunos casos se observa que empresas que se inician como exportadoras, luego de hacerlo en forma sistemáti-

³³ Este capítulo está basado en buena medida en Rozemberg y Gayá (2007).

³⁴ Dunning (1988).

ca durante muchos años deciden materializar algún acuerdo estratégico con un socio en uno o más países de destino, para finalmente decidir —en determinados casos— la radicación de una planta o proceso en uno de estos mercados.

De todos modos, la decisión de internacionalización y el modo particular elegido para hacerlo depende de la existencia de distintos elementos. En primer lugar, la empresa analiza sus *ventajas de propiedad*, es decir, aquellos factores que le permiten posicionarse mejor que sus competidores en el país de destino. Por ejemplo, la posesión de una patente para fabricar un producto; una marca de buena reputación; determinada tecnología de diferenciación de producto, entre otras.

En segundo término, la empresa evalúa las *ventajas de localización* que ofrece el mercado de destino. En otras palabras, examina distintos factores que definen la elección del país en el cual concretará su inversión. Dependiendo de sus necesidades específicas, algunos de los elementos que tendrá en cuenta son la disponibilidad y costo de la mano de obra, la calificación de los recursos humanos, el tamaño y dinamismo del mercado, los costos de transporte, el contexto político y económico, la existencia de acuerdos comerciales con otros mercados de interés, la disponibilidad de incentivos.

Por último, considera las *ventajas de internacionalización*. Es decir, aquellos aspectos que determinan la conveniencia de realizar la actividad productiva en otro país en forma directa y no a través de terceros. Entre ellos se puede citar el peso de los costos de transacción (negociación de contratos, riesgo moral), la necesidad de proteger la calidad del producto o el secreto industrial; también causas no tan "nobles" como la intención de llevar a cabo prácticas anticompetitivas con fines predatorios de la competencia.

La existencia de ventajas de propiedad es una condición necesaria para que la empresa decida internacionalizarse. Con frecuencia, su detección permite a la firma optar por la exportación como primera vía de internacionalización. Las ventajas de localización indican a la empresa que no solamente está en condiciones de posicionarse mejor que la competencia en el mercado de destino, sino que le conviene tener una mayor presencia a través del otorgamiento de licencias a terceros o bien, a través de la radicación de inversiones productivas, dos fases más avanzadas del proceso. La elección de una u otra alternativa dependerá de la existencia de ventajas de internacionalización.

La opción de internacionalizarse por la vía de IED está motivada por distintos factores³⁵. Entre los más frecuentes se puede citar el intento de aprovechar los recursos del país de destino, tales como los recursos naturales, la calificación y/o el costo de la mano de obra, etc. Los sectores donde este tipo de inversión es más frecuente son las industrias extractivas y las actividades intensivas en mano de

obra. Cuando predomina este tipo de estímulos, se dice que la IED es de tipo *resource seeking*.

Muchos de estos factores se ven afectados directa o indirectamente por las negociaciones internacionales. Por ejemplo, la inclusión de estándares laborales en un TLC puede modificar los costos de la mano de obra, en tanto que las disposiciones ambientales tienen el potencial de restringir el libre aprovechamiento de los recursos naturales.

Por otro lado, el móvil de la empresa al decidir producir en otro país puede ser la intención de aprovechar las características del mercado de destino (IED *market seeking*): el tamaño, el dinamismo de la demanda, el gusto de los consumidores, etc. Este tipo de inversiones fue muy común en América Latina durante los procesos de industrialización por sustitución de importaciones, puesto que los niveles arancelarios elevados limitaban las posibilidades de las empresas de acceder al mercado a través de la exportación. En la actualidad estas inversiones se ven favorecidas, por ejemplo, por la firma de tratados de libre comercio entre diferentes países, al generar espacios ampliados que pueden ser aprovechados por firmas que se radiquen en alguno/s de los países socios.

Asimismo, la empresa puede decidir internacionalizarse con el objetivo de racionalizar la producción para explotar economías de especialización y de *scope* (IED *efficiency seeking*). De este modo, una empresa decide descomponer su cadena de valor o bien especializarse, a través de su radicación en diferentes países, con el objeto de optimizar su patrón productivo. Una vez más, el establecimiento de espacios de libre comercio a nivel de subregiones o la existencia de marcos regulatorios que protejan adecuadamente los derechos de propiedad intelectual o, de manera más general, las inversiones, son factores que facilitan este tipo de decisiones empresarias.

Por último, la IED puede responder a la necesidad de adquirir recursos y capacidades orientadas a mantener e incrementar la competitividad de la empresa (IED *strategic asset seeking*). Por ejemplo, la compra de firmas en el exterior por parte de empresas de un mismo sector, puede tener como objetivo ganar posiciones de mercado a nivel regional o global. A este respecto, la existencia de disciplinas regionales de defensa de la competencia puede limitar, de alguna manera, la concreción de este tipo de estrategias. Por el contrario, las negociaciones en materia de inversiones pueden favorecer las fusiones y adquisiciones, a través de las cuales se desarrollan normalmente estas iniciativas.

En definitiva, las ventajas de las firmas para internacionalizarse se ven, de algún modo, afectadas por las diferentes negociaciones internacionales, a través de múltiples canales. Algunos de estos canales operan como "facilitadores" de las actividades de internacionalización productiva de una firma, en tanto que otros pueden constituirse en un obstáculo para hacerlo (como, por ejemplo, los límites

³⁵ Véase Chudnovsky y López (2006), entre otros.

que imponen los tratados multilaterales a los incentivos que un gobierno puede ofrecer para atraer inversiones).

Otro ejemplo que vincula claramente estos dos fenómenos (internacionalización y negociaciones) puede encontrarse en los Acuerdos Bilaterales de Inversión. En efecto, muchos países firman diferentes tipos de Acuerdos de Inversión con el objeto de proteger las inversiones recíprocas, inhibir la doble imposición de sus actividades, entre otras cuestiones. Así, por ejemplo, la decisión de una firma extranjera de invertir en la Argentina puede estar amparada por alguno de estos Acuerdos (si es que la Argentina tiene firmado uno con el país de origen de dicha empresa), lo cual le otorga ventajas tales como la de contar con un tribunal internacional en caso de que surgieran problemas legales, y/o evitar la mencionada doble imposición.

Sólo para mencionar un ejemplo más, la firma de un TLC puede motivar a una empresa a invertir en uno de los países signatarios para abastecer desde allí un mercado de interés. En otras palabras, la ampliación de mercado que se genera a partir de la firma de un Tratado de Libre Comercio puede ser aprovechada por empresas de terceros países que deciden radicarse productivamente en —al menos— uno de los países socios para abastecer al conjunto del espacio ampliado.

Aspectos de las negociaciones que inciden sobre la internacionalización de firmas

Las negociaciones internacionales, tanto multilaterales como bilaterales o regionales, afectan por tanto, decisiones empresariales que van mucho más allá de las cuestiones estrictamente comerciales. Detrás de las diferentes temáticas que se negocian en los diferentes ámbitos existen intereses concretos de países, empresas, trabajadores, ONG.

Estos intereses varían considerablemente de acuerdo al grado de desarrollo de los países involucrados (y por ende, en función de sus disímiles ofertas productivas y de inversiones, así como del grado de "sofisticación" y/o nivel de vida de sus ciudadanos). También influyen los tamaños y el nivel de internacionalización que tengan las firmas en los diferentes países, así como los sectores en los cuales operan.

Estos elementos diferenciales determinan que las empresas —y los países que las representan— tengan intereses ofensivos y defensivos en distintos temas. Así, por ejemplo, los laboratorios farmacéuticos de las economías maduras promueven una fuerte protección para sus invenciones y desarrollos, en tanto que los países de menor desarrollo procuran limitar en parte estos derechos, con el fin de poder hacer más accesibles los medicamentos a sus pobladores.

Del mismo modo, las economías más ricas y con empresas fuertemente internacionalizadas promueven la firma de acuerdos bilaterales de inversión con el

objeto de instaurar a la justicia internacional como amparo para eventuales demandas contra el país en el cual sus firmas desarrollan actividades³⁶.

En forma simplificada, es posible pensar que las negociaciones comerciales internacionales impactan sobre las decisiones de internacionalización de las empresas por dos vías principales. Por un lado, su influencia es de carácter general en tanto y en cuanto inciden sobre el ambiente de negocios influyendo sobre la previsibilidad de las políticas, la seguridad jurídica, la claridad sobre solución de controversias, la regulación en materia de competencia, la previsibilidad sobre el acceso a mercados, la transparencia, etc.

En otras palabras, los compromisos asumidos por los países permiten a las empresas conocer las normas que rigen el comercio internacional y otras dimensiones de su actividad económica, garantizando que las políticas no sufrirán cambios abruptos. Además, los acuerdos prevén distintos ámbitos de solución de disputas a los cuales las firmas pueden recurrir (de manera directa o a través de los gobiernos de sus países de origen, según el tipo de acuerdo) en caso de incumplimiento de lo pactado.

Por otro lado, las negociaciones tienen consecuencias sobre temas específicos que se encuentran estrechamente ligados a las estrategias de internacionalización de las empresas³⁷. Entre los más relevantes, se destacan las discusiones sobre:

Derechos de propiedad intelectual

El comercio comprende elementos vinculados a las ideas, los conocimientos, la innovación, la investigación, el diseño, etc. (medicamentos, películas, grabaciones musicales, libros, software, biotecnología, productos con marca). Distintos acuerdos negociados internacionalmente protegen los derechos de propiedad intelectual, con el objetivo de estimular la generación de ideas que beneficien a la sociedad. Es decir, otorgan a los creadores el derecho de impedir que otros utilicen sus invenciones, diseños o demás creaciones y de valerse de ese derecho para negociar la percepción de un pago por permitir esa utilización. Por ejemplo, los libros, las pinturas y las películas están protegidos por el derecho de autor; las invenciones pueden patentarse; los nombres comerciales y los logotipos pueden registrarse como marcas, etc.

El Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) busca reducir las diferencias en los niveles de protección y observancia de estos derechos en los distintos países del mundo y de someterlos a normas internacionales. Además, los países

³⁶ Este punto fue ampliando su ámbito de interés a las naciones emergentes, toda vez que se han ido difundiendo a lo largo del mundo las empresas de estos países.

³⁷ Véase OMC. Temas comerciales. <http://www.wto.org>

desarrollados incluyen medidas de tipo "OMC plus" en materia de propiedad intelectual en la mayoría de sus negociaciones comerciales bilaterales.

En este marco, la regulación y el *enforcement* de los derechos de propiedad intelectual son un factor clave en la internacionalización de las empresas para las cuales estos derechos constituyen un activo importante. En general se trata de grandes firmas originarias de países desarrollados, particularmente en sectores como farmacéutico, biotecnología, indumentaria y electrodomésticos. En contraste, los fabricantes de productos genéricos (generalmente de menor tamaño) son quienes se oponen más fervientemente a la mayor regulación en este ámbito.

Normas técnicas

Los fabricantes y los exportadores necesitan saber cuáles son las normas que se aplican en sus posibles mercados y frecuentemente enfrentan serias dificultades porque los reglamentos técnicos y las normas sobre productos difieren de un país a otro. Además, en algunos casos la regulación sobre estos temas no proporciona un trato justo y equitativo sino que funciona como herramienta de protección, favoreciendo a empresas locales en detrimento de las extranjeras. Por tanto, las negociaciones comerciales internacionales buscan garantizar que los reglamentos técnicos y las normas y los procedimientos de prueba y certificación que afectan a las empresas no creen obstáculos innecesarios al comercio.

Medidas sanitarias y fitosanitarias

Las negociaciones sobre medidas sanitarias y fitosanitarias buscan garantizar a los países la posibilidad de regular para que se suministren a los consumidores de su país productos inocuos y, simultáneamente, evitar que la aplicación de normas de salud y seguridad no constituya proteccionismo encubierto y perjudique a las empresas de otros países.

Los sectores más protegidos por medidas sanitarias y fitosanitarias son la agricultura y la producción de alimentos, en particular en los países desarrollados. Por tanto, las firmas que operan en países en desarrollo persiguen la apertura en este ámbito —siempre garantizando el cumplimiento de las normas básicas de prevención—, en tanto que las principales opositoras son empresas originarias de países desarrollados, que se benefician con el uso de este tipo de medidas como barreras al comercio.

Compras gubernamentales

Las compras de los gobiernos, por su envergadura, tienen gran relevancia económica y representan una porción significativa del comercio internacional. Las negociaciones sobre estos temas buscan garantizar la transparencia en la contratación pública y restringir el margen de discrecionalidad del Estado para aplicar medidas proteccionistas en este ámbito. Así, cuanto más claro y abierto sea un

régimen de compras públicas, mayores posibilidades tendrá una empresa extranjera de participar en condiciones equitativas en las licitaciones correspondientes.

Estándares laborales y ambientales

Los países cuentan con regulación tendiente a proteger los derechos de los trabajadores y el medio ambiente. Sin embargo, estas normas difieren de un lugar a otro y las exigencias que enfrentan las firmas en distintos mercados son muy diversas. Las negociaciones sobre estos temas (principalmente en los acuerdos comerciales entre países desarrollados y países en desarrollo) buscan establecer estándares mínimos, con el objetivo de evitar que los países tengan "incentivos perversos" para atraer inversiones a través de normas laxas. Asimismo, intentan evitar la deslocalización de empresas hacia destinos donde la legislación ambiental y laboral es más permisiva.

Lógicamente, las empresas más reacias a avanzar en las negociaciones sobre estándares laborales y ambientales son aquellas que basan sus estrategias de internacionalización en la posibilidad de beneficiarse de regulación más laxa, aunque también muchas firmas de países en desarrollo temen que estas medidas sólo sirvan como barrera de entrada a los mercados más ricos del mundo.

Subvenciones

Las negociaciones comerciales internacionales regulan las subvenciones que los países pueden otorgar a la producción y la exportación, en tanto que reglamentan las medidas que se pueden aplicar para contrarrestar los efectos de las importaciones subsidiadas (derechos compensatorios). Por tanto, las empresas pueden ver afectada la ayuda que reciben o sus productos pueden sufrir restricciones en otros mercados si se benefician de distintos tipos de subvenciones.

Reglas de origen

Las reglas de origen tienen como fin preservar el otorgamiento de preferencias comerciales a los socios con los cuales se han negociado los acuerdos. Por otra parte, estas normas son utilizadas para exigir un contenido mínimo nacional a las mercaderías que son beneficiadas con dichas preferencias. La multiplicación de Acuerdos Comerciales a nivel regional y mundial hace que este tema haya asumido una fuerte relevancia. Asimismo, reviste importancia a la hora de analizar diferentes estrategias de internacionalización, sea para exportar a un país socio con preferencias, o bien para decidir la radicación de inversiones en un país que cuenta con beneficios para el acceso a mercados de interés. Por ejemplo, la estrategia chilena de los últimos años en materia comercial (negociación de numerosos tratados de libre comercio con diferentes países) impulsó la atracción de inversiones extranjeras para aprovechar dichos beneficios.

Inversiones

Las negociaciones sobre inversiones (particularmente en el ámbito bilateral) se refieren a las obligaciones de dar un cierto tratamiento a los inversores extranjeros que asumen los Estados en materia de trato nacional, prohibición de establecer requisitos de desempeño, libertad para repatriar utilidades, condiciones sobre expropiación directa e indirecta, etc. Las empresas pueden demandar al Estado ante tribunales internacionales por el incumplimiento de los compromisos del acuerdo. En este aspecto, los inversores extranjeros se encuentran en una situación más ventajosa que los nacionales. Las principales interesadas en difundir este tipo de acuerdos son las grandes empresas multinacionales.

La existencia de acuerdos de este tipo puede constituir un incentivo importante para localizarse en un determinado destino. De hecho, hay estudios que demuestran que la suscripción de acuerdos bilaterales de inversión (ABI) contribuye a incrementar los flujos de IED hacia países en desarrollo (Neumayer y Spess, 2005). De todas maneras, algunos países son importantes receptores de inversiones, aun sin contar con este tipo de acuerdos. Un ejemplo de ello es Brasil, quien no ha ratificado ninguno de los ABI firmados en los 90.

Servicios

La internacionalización de las empresas de servicios puede verse afectada por las negociaciones comerciales multilaterales y bilaterales que afectan cuatro modos de suministro de servicios: suministro transfronterizo (prestación del servicio desde el territorio de un país al territorio de otro), consumo en el extranjero (el consumidor se traslada desde un país a otro para obtener el servicio), presencia comercial (IED en servicios) y movimiento de personas físicas (desplazamiento de personas de un país a otro para prestar el servicio). Los países asumen compromisos generales de otorgar tratamiento de nación más favorecida; y específicos, para algunos sectores y modos de suministro determinados.

Los mayores defensores de la apertura en materia de servicios son las grandes empresas de países desarrollados. El cuarto modo (movimiento de personas físicas) es el más controvertido debido a su estrecha relación con la inmigración, y es el más promovido por los países en desarrollo.

Comentario final

La decisión de internacionalización de una firma y el modo de hacerlo dependen de múltiples factores, tanto propios como del destino elegido. Muchos de estos elementos se ven influenciados por las negociaciones comerciales internacionales, tanto a nivel general como en cuestiones específicas. En efecto, los compromisos que los países asumen en los distintos ámbitos de

negociación (OMC, acuerdos bilaterales, etc.) modifican el entorno en el cual se desarrollan las actividades de las empresas. Incrementan la previsibilidad y la transparencia, y marcan el "campo de juego" sobre el cual los empresarios toman sus decisiones.

Así, a la hora de tomar una decisión vinculada con su internacionalización, las firmas deben conocer en profundidad los alcances, límites y oportunidades que surgen de las normas y disciplinas negociadas y a negociar en los diferentes ámbitos. La inserción internacional exitosa de una firma indudablemente depende en buena medida de ello.

REFERENCIAS

Asia Pacific Economic Cooperation (APEC), Organization on Economic Cooperation and Development (OECD) y Ministerio de Desarrollo de Grecia. *OECD-APEC Keynote paper on removing barriers to SME access to international markets*. Atenas, noviembre de 2006.

Chudnovsky, Daniel y Andrés López. *La transnacionalización de la economía argentina*, cap. 1. EUDEBA. Buenos Aires, 2001.

Dicken, Peter. *Global shift: transforming the world economy*. Cromwell Press Limited, 2003.

Dunning, J. *Explaining international production*. Unwin Hyman. Londres, 1988.

Fernandez, Kenneth. *FTA expands government procurement opportunities - Free Trade Agreement between United States and Canada*. Business America. Jan. 30, 1989. FindArticles.com. 25 oct., 2007.

Globalization, economic restructuring and development. Discussion Papers in International Investment and Business Studies N° 187, University of Reading. Reino Unido, 1994.

Inversión extranjera directa y desarrollo: la experiencia del Mercosur. Red Mercosur, 2006.

Loewendahl, Henry. *A framework for FDI promotion en Transnational Corporations*, vol. 10, N° 1, abril de 2001.

Mann, Howard. *Investment Liberalization: Some Key Elements and Issues in Today's Negotiating Context*. Issues in International Investment Law Background Papers for the Developing Country Investment Negotiators' Forum. Singapur, octubre de 2007.

Multinational enterprises and the global economy. Adison Wesley. UK, 1993.

Neumayer, Eric y Laura Spess. *Do bilateral investment treaties increase foreign direct investment to developing countries?* LSE Research Online. Londres, 2005.

Organización Mundial del Comercio (OMC). *Temas comerciales*. <http://www.wto.org>

Organization on Economic Cooperation and Development (OECD). *The OECD Tokyo action statement for strengthening the role of SMEs in global value chains*. OECD Global Conference. Tokio, junio de 2007. <http://www.oecd.org/dataoecd/44/31/38774814.pdf>

Rozemberg, Ricardo y Romina Gayá. "La importancia de las negociaciones comerciales en la estrategia de internacionalización de firmas". Módulo 6 del libro *La internacionalización de empresas y el comercio exterior argentino*. Fundación Standard Bank, 2008

Sauvant, Karl. *O investimento direto estrangeiro dos BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) no exterior*, en Santos de Almeida, André Lúcio (Ed.), *Internacionalização de Empresas Brasileiras: Perspectivas e Riscos*. Elsevier Editora Ltda. São Paulo, 2007.

Scandiucci, José Gilberto Filho. *The Brazilian Experience with Bilateral Investment Agreements: A Note*. UNCTAD Expert Meeting on Development Implications of International Investment Rule Making. Junio de 2007.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). *World Investment Report*. Varios números. 2003-2006. <http://www.unctad.org>

LAS PYMES Y LA IMPORTANCIA DE LAS CÁMARAS EMPRESARIAS EN EL SEGUIMIENTO DE LOS ACUERDOS COMERCIALES

Raúl Ochoa

Para la mayoría de las PyMEs el seguimiento y la recopilación de la información sobre los Acuerdos Comerciales, tanto de aquellos en los que participa nuestro país como en los que intervienen otros países y pueden afectar positiva o negativamente en un mercado determinado, es difícil —para no decir imposible— de llevar a cabo. Más aún teniendo en cuenta que el número de Acuerdos Comerciales ha crecido exponencialmente y nada indica que esa tendencia disminuya. Por el contrario, la parálisis de la Ronda Doha de la OMC es un acicate mayor para su proliferación.

Algunos sostienen que en realidad para las PyMEs, que por su tamaño son tomadores de precios, el problema es en definitiva de adecuación a las condiciones de un mercado demandante dado, pero en realidad para aquellas PyMEs con posiciones sostenidas y permanentes de colocación externa, el cambio de condiciones por un Acuerdo Comercial que le otorga determinadas preferencias arancelarias o reglas de origen o de normas de calidad más favorables a un país o grupo de países, puede significar la imposibilidad de continuar abasteciendo en condiciones de rentabilidad o de adecuación del producto satisfactorias.

Este aspecto lo hemos observado con claridad cuando participáramos como consultores en los Programas Pilotos de Exportación (crédito BID 1206 OR/AR) y tuviéramos la oportunidad de preparar los diagnósticos y conclusiones de tres Programas Sectoriales de Exportación para material eléctrico, equipamiento médico hospitalario y maquinarias para la alimentación³⁸.

En los tres casos, fueron unas cuarenta empresas de cada sector que se inscribieron para responder a un esquema de preguntas a través de entrevistas en sus propios locales fabriles, asistir a un curso de capacitación gratuito de instrumentos para el comercio exterior para PyMEs sin y con experiencia exportadora, participar en las reuniones con expertos comerciales contratados provenientes de un mercado objetivo seleccionado por las firmas y en las que se efectuaran con com-

³⁸ Programa desarrollado en 2008 por la SICPYME y en que participamos consultores por la Fundación Standard Bank juntamente con Deloitte.

pradores del exterior también de un país también previamente definidos por las PyMEs (en lo que se denomina misión inversa).

Como la inscripción en la SICPYME para participar era volitiva, el universo resultante de las aproximadamente 40 firmas de cada sector fue heterogéneo —tal el propósito buscado—, integrado por PyMEs sin y con experiencia exportadora, con algunos participantes de grupos exportadores y varias de ellas asociadas a cámaras empresarias³⁹.

Un primer aspecto encontrado era que, salvo en el sector de material eléctrico, donde había una cámara específica con personal dedicado a los temas de comercio exterior, en el caso de equipamiento médico hospitalario, la cámara estaba dedicada enteramente a la obtención de certificados (homologación) para el mercado interno y, con respecto al de equipamiento para la industria alimentaria no había cámara de ese sector, sino que confluía con otros equipamientos de mayor relevancia, en una asociación empresaria integrante de ADIMRA⁴⁰.

Por lo tanto, lo que observamos en base a las respuestas de la encuesta relativos a mercados externos, era que las PyMEs con información pertinente, más que por su tamaño, eran aquellas que integraban activamente grupos exportadores y en segundo término las asociadas a la cámara que agrupaba al sector eléctrico, existiendo, en general, un vasto vacío informativo y de conocimiento por parte de aquellas firmas exportadoras individuales y sin pertenencia a cámara sectorial alguna.

En el caso de las agrupadas había respuestas sobre las barreras al comercio y su impacto para nuestras exportaciones con respecto a terceros oferentes. Por ejemplo, en el caso de Centroamérica, surgían las ventajas preferenciales que poseían las empresas norteamericanas por el CAFTA⁴¹.

Otra cuestión central, especialmente para material eléctrico y equipamiento médico, era la ausencia de preferencias de acceso a las compras gubernamentales en la mayoría de los países de la región.

Con respecto a Brasil, en los tres sectores se detectó la dificultad de acceso a ese mercado por la no homogeneización de normas, que en realidad en el caso de equipamiento médico claramente beneficiaba a empresas de los países desarrollados, que además contaban con un acceso al financiamiento, impensable en nuestro país.

³⁹ Si bien el propósito es que fuera heterogéneo, la ausencia de reglas de mínima hizo que hubiera algunas MiPyMEs que eran firmas de menos de cinco integrantes de características artesanales.

⁴⁰ De hecho, equipamiento para la alimentación fue el que más costó armar para tener un FODA del sector, habida cuenta de lo fragmentario y débil de la información de base.

⁴¹ Ahora también con respecto a la UE.

El caso de Brasil, la cantidad de respuestas negativas que superaban ampliamente a las positivas, sobre las posibilidades de incursionar en ese enorme mercado, indicaban problemas adicionales que no estaban solamente en el aspecto normativo.

Mediante un esquema de repreguntas, aprovechando además que en las capacitaciones había un módulo de relato de experiencias exitosas en diversos mercados, tanto para casos individuales como a través de formas asociativas, fuimos logrando un cuadro de situación más expresivo de las dificultades que enfrentan la mayoría de las PyMEs al abordar o intentar abordar el mercado brasileño.

La primera cuestión es que para muchas PyMEs, el propio tamaño del mercado, la certidumbre de que a poco de andar podían surgir temas de escala y de requerimiento de pedidos sin capacidad de respuesta por limitantes del lado de la oferta, inhibía e inhibe a muchas firmas a plantearse un desembarco en el socio mayor. De nuevo surgía que la asociatividad puede ser una respuesta para este dilema y la otra sería que tal vez fueran necesarias más acciones por parte de las cámaras empresarias en la búsqueda de nichos de escala menor, como lo son en realidad estados y ciudades de menor tamaño como por ejemplo San Pablo, Río de Janeiro o Belo Horizonte.

La segunda cuestión es que, si bien en teoría, el acceso al mercado brasileño está abierto, normas de la *Receita Federal* en materia aduanera y de responsabilidad patrimonial-financiera hacen necesario tener alguna inserción mayor que la simple exportación a un canal comercial determinado, sobre todo en este tipo de productos en los que se trabaja fundamentalmente sobre cada pedido en especial y en base a especificaciones técnicas requeridas para cada caso. En otras palabras, para cuestiones eléctricas, equipamiento médico o maquinarias para la alimentación indispensablemente se requiere una organización de apoyo, teniendo en cuenta además que la mayoría de los demandantes son empresas brasileñas de porte mediano o grande, inclusive transnacionales.

Resumiendo, si bien es significativo el número de PyMEs que exportan a Brasil, hay un potencial sin explotar y que requiere acciones específicas para la facilitación del acceso a las PyMEs argentinas. Es posible que el planteo de integración productiva en diversos sectores, acordado luego del encuentro presidencial de Buenos Aires en agosto de 2008, favorezca el proceso de mayor actuación de PyMEs no sólo como exportadoras sino en las cadenas de valor binacionales.

A través de la determinación de ocho sectores para iniciar ese proceso, cuatro denominados estratégicos y similar número de sensibles, se comenzarán a visualizar de hecho las dificultades micro, para que las firmas puedan efectivamente contar con un mercado ampliado, de acuerdo a lo que establecían el Acta de Buenos Aires y el propio Tratado de Asunción.

Por eso, tal como se señalara al principio, es tan importante para la internacionalización de PyMEs informarse, conocer y participar —a través de las cáma-

ras empresarias— sobre los Acuerdos Comerciales no sólo en aquellos en los que participa nuestro país, sino también en los que participan otros y cuyos resultados pueden afectar los mercados en que las firmas actúan.

La experiencia de los Planes Pilotos de Exportación señala que la profesionalización y desarrollo de las cámaras que representan intereses sectoriales y regionales es clave en este sentido, sobre todo en relación a las empresas exportadoras de pequeño porte. En este sentido, en los últimos años ha habido progresos significativos, como es el caso de ADIMRA desde el punto de vista sectorial, mediante la constitución de una dirección de negociaciones internacionales para su seguimiento y participación, y lo es también el activo funcionamiento de las cámaras de comercio exterior en un número creciente de provincias⁴².

También la experiencia adquirida a través de esos Planes Pilotos y de la propia Fundación Standard Bank, juntamente con la Fundación Exportar, señala que la asociatividad a través de los grupos exportadores permite a las PyMEs integrantes tener una información actualizada sobre lo que pasa en los diferentes mercados, qué barreras enfrentar y cuáles son las oportunidades y amenazas hacia el futuro que pueden plantear diversas negociaciones en marcha.

Concluyendo, acercar a las PyMEs exportadoras a la realidad de las negociaciones comerciales internacionales es una necesidad. Y para ello hay instituciones dedicadas a su seguimiento, quizá no el número y calidad de prestaciones suficiente, pero se ha avanzado y seguramente en el futuro habrá más, pues la realidad indica que la presencia cada vez mayor de China, India y otros países emergentes en la región y en el mundo harán imprescindible seguir sus pasos en tiempo real.

Por otra parte, la reapertura de las negociaciones con la Unión Europea, interrumpidas en 2004, será un buen "banco de prueba" para observar el interés que despierta a nivel sectorial y empresario un acuerdo trascendente y que se inscribe en el marco de los nuevos temas de la agenda interregional, en lo relativo a energías alternativas, protección del medio ambiente y seguridad alimentaria y acciones de cooperación.

LA AGENDA COMPLEMENTARIA DEL COMERCIO INTERNACIONAL, LOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL Y LAS PYMES

Lucio Castro

Introducción

Los Acuerdos de Integración Regional usualmente introducen cambios importantes en las condiciones de competencia empresarial, tanto en el mercado interno como en las oportunidades de negocios en los mercados externos para las pequeñas y medianas empresas.

Al afectar los precios relativos, los Acuerdos de Integración Regional introducen incentivos para la expansión de los sectores con ventajas comparativas y economías de escala y, al mismo tiempo, inducen a la contracción de los sectores con desventajas comparativas. A su vez, al afectar a la distribución de la producción entre sectores, impactan sobre la demanda de trabajo y, a través de ella, en los salarios de los trabajadores de acuerdo a sus niveles de calificación.

Al impactar en el mercado de trabajo, los Acuerdos de Integración Regional tienen también un efecto de segundo orden sobre los sectores no transables de servicios, que afectan a su vez los costos de las empresas exportadoras y de las empresas que compiten con las importaciones.

Asimismo, al reducir las barreras al comercio, los Acuerdos de Integración Regional aumentan las oportunidades para las empresas de mayor productividad e incrementan en paralelo las presiones competitivas para las empresas menos productivas, contribuyendo, al tiempo, a elevar los niveles de productividad de la economía en su conjunto (Melitz, 2003).

En otras palabras, los Acuerdos de Integración Regional tienen efectos diferenciales, que dependen del sector y de la *performance* productiva de la empresa. En términos más precisos, es de esperar que los AIR incrementen la competencia en el mercado doméstico y amplíen las oportunidades en el mercado del país socio para las empresas nacionales en general, más allá de su tamaño relativo.

En gran parte, la medida en la cual las PyMEs pueden responder a estos renovados desafíos y oportunidades está determinada por las condiciones domésticas en el país (como el tipo de cambio real, el ciclo económico, el clima de negocios,

⁴² Se recomienda ver la página Web de ADIMRA (www.adimra.org) y la de CACESFE (www.comercioexterior.org.ar).

etc.), y en particular, por la presencia o ausencia de las llamadas políticas complementarias a la apertura al comercio internacional.

Siguiendo a Winters (1990) es posible definir en forma muy amplia a la agenda complementaria como el conjunto de políticas orientadas a reducir los costos de ajuste para las familias y empresas causados por la liberalización comercial (en el caso de los Acuerdos de Integración Regional, de carácter preferencial) como: *a*) una provisión adecuada de servicios públicos de salud y educación; *b*) mercados de crédito y trabajo que funcionen correctamente; *c*) una correcta distribución de activos productivos; *d*) barreras relativamente bajas a la entrada a nuevas empresas, y *e*) la disponibilidad de infraestructura de calidad.

Dado que el foco de este documento se ha puesto en los efectos de los Acuerdos de Integración Regional sobre las PyMEs, nos concentramos a continuación en analizar los efectos de las políticas *b* y *e* sobre las condiciones de competencia en el mercado interno y en el aprovechamiento de nuevas oportunidades de negocios en el mercado del país socio. La vinculación de la agenda complementaria sobre los efectos de los Acuerdos de Integración Regional sobre el empleo y cuestiones distributivas no son analizadas, a pesar de su importancia central, por no ser el centro de este breve análisis.

También presentamos a continuación una síntesis de la evidencia empírica reciente sobre los impactos de las políticas complementarias sobre las ganancias y costos derivados de la integración y, en general, sobre el bienestar económico.

Los mercados de crédito y trabajo y la disponibilidad de infraestructura de calidad

En presencia de mercados de trabajo muy rígidos, es de esperar que las empresas con ventajas comparativas (sea por el sector al que pertenecen y/o por su nivel de productividad) tengan grandes dificultades para contratar nuevos trabajadores necesarios para ampliar su producción en respuesta a los mayores precios de exportación y mercados ampliados para sus productos, o ajustar los márgenes necesarios para recomponer competitividad (Davidson y Matusz, 2010).

En forma conexas, la ausencia de mercados de créditos profundos y desarrollados dificulta la ampliación del capital físico y la incorporación de tecnología para las empresas en expansión. Asimismo, la presencia de estos mercados imperfectos de capital y trabajo aumenta los costos de reconversión y reestructuración para las empresas de menor productividad y/o ubicadas en sectores con desventaja comparativa (Porto y Hoekman, 2010).

La existencia de barreras a la entrada de nuevas empresas al mercado puede reducir las posibilidades de PyMEs que, por sus niveles de productividad, escala y/o la intensidad factorial de sus productos, puedan aprovechar las posibilidades abiertas por la integración. Ante barreras de entrada elevadas, disminuye la tasa de creación de nuevas empresas frente a los cambios en los precios relati-

vos, disminuyendo las ganancias generadas por el Acuerdo de Integración Regional para el país en su conjunto.

A su vez, la ausencia de infraestructura de calidad aumenta los costos de producción para las empresas, dificultando aprovechar las nuevas oportunidades de negocios abiertas por la integración, en particular para las empresas de menor tamaño relativo, como las PyMEs.

De hecho, en un estudio reciente, Volpe y Ottaviano (2009) encuentran que los niveles de empleo, el uso de insumos importados, la inversión en mejora de productos y la productividad promedio están fuertemente asociadas con una probabilidad mayor de concretar exportaciones para las empresas de tamaño medio y pequeño en la Argentina. Otro hallazgo notable es que el gasto en capacitación promedio por trabajador está también vinculado con mayores ventas externas a países extra-Mercosur para las PyMEs argentinas.

Sorprendentemente, si bien parece haber un consenso emergente sobre la necesidad de acompañar los procesos de apertura al comercio internacional con una serie de factores complementarios (véase Harrison y Rodríguez-Clare, 2009, para una revisión en profundidad), la literatura empírica que discute específicamente cómo otras políticas, instituciones o regulaciones afectan los resultados económicos y sociales de las reformas comerciales es, sin embargo, casi inexistente (Olarreaga y Perry, 2006)

Algunas conclusiones

Tres estudios recientes enfatizan la importancia de la complementariedad entre apertura al comercio internacional y otras políticas y regulaciones. Utilizando datos de panel para una gran cantidad de países, Chang, Kaltani y Loayza (2005) identifican el desarrollo de la infraestructura física, la flexibilidad laboral y la presencia de barreras de entrada reducidas como las medidas complementarias más asociadas con el crecimiento del ingreso por habitante.

Por su parte, Bolaky y Freund (2004) encuentran que la apertura comercial está asociada con estándares de vida más bajos en economía excesivamente reguladas, dado que los recursos productivos son impedidos de movilizarse hacia los sectores y empresas más productivos.

Finalmente, Olarreaga y Perry (2006) presentan evidencia para un corte de países que sugiere que medidas que facilitan la movilidad del trabajo, la entrada de nuevas empresas y la provisión de educación y otros activos productivos, podría contribuir a aumentar los ingresos de las personas de menores recursos en América Latina y el Caribe.

De forma similar, pero desde una perspectiva microeconómica, Harrison (2005) resume una serie de estudios de caso que utilizan datos a nivel de firma y de hogares. Concluye que las personas de bajos recursos tienen más probabilidad

des de beneficiarse de los procesos de integración económica cuando ya existen políticas complementarias.

En suma, la evidencia y la teoría económicas sugieren la importancia de realizar una importante tarea de fortalecimiento de la llamada agenda complementaria en forma previa y posterior a la implementación de acuerdos de integración comercial regional, como un instrumento fundamental para mitigar los costos y maximizar los beneficios derivados de la apertura preferencial al comercio exterior.

REFERENCIAS

Bolaky, Bineswaree y Caroline Freund, 2004. "Trade, Regulations, and Growth". Working Paper 3255, The World Bank, Washington DC.

Chang, Roberto, Linda Kaltani y Norman Loayza, 2005. "Openness Can Be Good for Growth: The Role of Policy Complementarities", World Bank Policy Research Working Paper 3763.

Davidson, Carl y Steven Matusz, 2010. "Modeling Measuring and Compensating the Adjustment Costs Associated with Trade Reforms", en Hoekman y Porto eds., 2010: Trade Adjustment Costs in Developing Countries: Impacts, Determinants and Policy Responses, Banco Mundial.

Harrison, A. (ed.), 2005. Globalization and Poverty. Chicago, University of Chicago Press.

Harrison, Ann E. y Rodríguez-Clare, Andrés, 2009. "Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy for Developing Countries", NBER Working Paper Series, vol. w15261.

Hoekman, Bernard y Guido Porto, 2010. Trade Adjustment Costs in Developing Countries: Impacts, Determinants and Policy Responses, ed. Banco Mundial.

Melitz, Marc J., 2003. "The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity", *Econometrica*, Econometric Society, vol. 71(6), pp. 1695-1725, noviembre.

Ottaviano, Gianmarco y Christian Volpe Martincus, 2009. "SME, Exports, Argentina", Working Paper 349, Fondazione Eni Enrico Mattei.

Perry, Guillermo y Marcelo Olarreaga (2006). Trade Liberalisation, Inequality and Poverty Reduction in Latin America, Banco Mundial.

Winters, L. Alan, 1990. "The Road to Uruguay". *Economics Journal*, diciembre, 100(403), pp. 1288-1303.

LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES Y LA INTERNACIONALIZACIÓN DE EMPRESAS: LA IMPORTANCIA DEL ACCESO A MERCADOS

Adrián Makuc

Introducción

La idea de plantear a las PyMEs los argumentos a favor de un mayor conocimiento de los hechos que se van sucediendo en materia de negociaciones comerciales internacionales en general y de acuerdos de libre comercio en particular debe basarse en los aspectos que despiertan el interés más inmediato de la gestión empresarial; ya sea en lo concerniente al ingreso a un mercado exterior o en lo referido al ingreso de bienes importados al mercado nacional en mejores condiciones de competir con los bienes producidos localmente.

En este contexto, el conocimiento de los acuerdos de libre comercio se refiere, por lo general, a los términos del acceso a los mercados de bienes, sean estos los mercados de un tercer país para los bienes exportados desde la Argentina o sea el mercado nacional para los bienes exportados desde un tercer país hacia la Argentina. Ahora bien, el comercio de bienes es solamente una parte de los acuerdos de libre comercio (ALC) que se negocian entre dos o más países desde hace más de diez años. Estos ALC negociados desde la década de 1990 hasta la fecha incluyen cuestiones relativas al comercio de servicios, a las inversiones extranjeras y a las compras gubernamentales como conjunto de cuestiones que conforman un concepto amplio de "acceso a mercado" en las negociaciones comerciales internacionales. Por lo tanto, aun teniendo en cuenta que lo más evidente está vinculado con la producción de bienes que pueden ser objeto del intercambio entre países, no pueden olvidarse estos otros aspectos constitutivos de los ALC cuando se plantea el objetivo de profundizar el conocimiento de los efectos de dichos acuerdos para las PyMEs argentinas o de cualquier otro país.

En el mismo sentido, las negociaciones de ALC incluyen un tema que no se menciona con mucha frecuencia en las informaciones que se publican sobre dichos acuerdos, pero que puede tener una enorme importancia para la producción y el comercio de muchos bienes e incluso para la prestación de ciertos servicios. El complejo e intrincado mundo de los Derechos de Propiedad Intelectual (DPI) es un componente fundamental de los ALC que se negocian y donde una parte es un país desarrollado y la otra un país en desarrollo. Para poner solamente dos ejemplos del impacto de estas cuestiones sobre la producción y el comercio de ciertos bienes, podemos mencionar la relación entre los derechos de paten-

te y los productos farmacéuticos y entre las Indicaciones Geográficas (Denominaciones de Origen) y los vinos y bebidas espirituosas. Una situación similar, aunque con mayores dificultades y controversias, representa con los temas relativos a la inclusión en la negociación de ALC de obligaciones respecto del cumplimiento de normas medioambientales y de la vigencia de los derechos laborales fundamentales. Los países desarrollados insisten en incluir estos temas y esta insistencia aparece cada vez que se inicia una negociación entre alguno de esos países y un país en desarrollo.

A la luz de lo expuesto, los comentarios que se presentan a continuación abordan primero los ALC en general y luego ciertos aspectos particulares. Para completar se hace referencia a la forma más conveniente para llevar a cabo un trabajo conjunto entre el sector privado y las autoridades de los gobiernos que tienen la responsabilidad de las negociaciones comerciales externas.

Por último, como complemento de este breve repaso de las negociaciones comerciales, es necesario efectuar algunas observaciones sobre las negociaciones comerciales multilaterales que se desarrollan en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y cuyo impacto sobre las condiciones de acceso a los mercados de bienes de todos los países miembros tiene igual o mayor trascendencia que los efectos resultantes de la conclusión de un ALC entre dos o más países. En este mismo nivel de negociaciones multilaterales, cabe recordar también la negociación referida exclusivamente al comercio de bienes entre un conjunto de países en desarrollo miembros del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre países en desarrollo (SGPC) establecido en el marco de la UNCTAD en el año 1988.

Los Acuerdos de Libre Comercio (ALC)

Estos acuerdos se negocian entre dos o más países como resultado de decisiones adoptadas por los respectivos gobiernos, que pueden obedecer a un interés predominantemente económico o a uno de orden político, o a una combinación de ambos. En cualquier caso, la dificultad surge de la separación entre la forma en que se llega a una decisión política por parte de los gobiernos y la preparación y el trabajo que se pueden haber llevado a cabo con anterioridad al momento de tomar dichas decisiones. En el caso de la Argentina y sus negociaciones comerciales externas, estas decisiones deben ser adoptadas en los organismos correspondientes de la estructura institucional del Mercado Común del Sur (Mercosur) para negociar cualquier acuerdo comercial referido a bienes y/o servicios. Esto es así porque existen compromisos y obligaciones vigentes entre los Estados Parte del Mercosur en materia de comercio de bienes (la política comercial común, empezando por el Arancel Externo Común —AEC—) y de comercio de servicios (Protocolo de Comercio de Servicios de 1997).

El mejor escenario para las PyMEs sería uno donde la decisión de negociar un ALC referido a bienes se tome como consecuencia del interés puesto de manifiesto por dichas empresas para poder mejorar las condiciones de acceso al mercado de un tercer país. Este escenario es poco probable, porque es muy difícil que se verifique un interés común del conjunto de PyMEs del país. Lo más probable es que se registre y se manifieste el interés de empresas productoras y exportadoras de ciertos bienes o de un sector productor de bienes. La importancia de conocer la opinión de todos los productores de bienes del país cuando se negocia un ALC es fundamental para llevar adelante la negociación con éxito y obtener un resultado positivo.

Por esta sola razón fundamental, el conocimiento del contenido de la negociación de un ALC es imprescindible para cualquier PyME. En otras palabras, saber qué ocurre en esta negociación es importante, ya sea porque la empresa o empresas se encuentran en la situación de estar exportando y destinando una parte de su producción a mercados externos, ya sea porque estén trabajando en procura de acceder a un mercado externo o ya sea porque deban hacer frente a la competencia de bienes importados originarios de otros países en el mercado interno propio.

Del mismo modo, tanto en el sentido ofensivo como desde el punto de vista de defensa del mercado interno, los temas a observar son la eliminación progresiva de los derechos de importación y todo lo atinente a las reglas y disciplinas conexas. Para mencionar brevemente estas reglas, basta indicar que se trata de las reglas de origen que permiten que un bien se beneficie de la eliminación de los derechos de importación en el marco del ALC negociado; las medidas sanitarias y fitosanitarias que deben cumplir los productos para poder ingresar en el mercado y las normas y reglamentos técnicos aplicables y que deben cumplir los bienes objeto del intercambio entre los países que negocian y concluyen un ALC.

¿Cuál es la mejor forma de lograr esta interacción entre la tarea de los gobiernos y el interés de las PyMEs productoras y exportadoras de bienes, por un lado, y el interés de las PyMEs cuya producción se destina en su totalidad al mercado interno y tienen temor a la competencia externa? Para empezar, existe un problema de compatibilidad.

En el caso de las PyMEs productoras y exportadoras, las acciones de promoción comercial que se desarrollan en forma conjunta entre gobiernos y empresas y permiten llegar a la conclusión de que es imprescindible llevar adelante la negociación de un ALC para poder tener mejores condiciones de acceso y competir en un tercer mercado son un antecedente inmejorable.

La situación del mercado interno y el posicionamiento de PyMEs frente a la competencia externa debería ser objeto de una observación permanente por parte de las autoridades responsables de la política comercial y de las entidades representativas de dichas empresas. Este seguimiento es casi un imperativo para poder conocer y participar en el desarrollo de cualquier negociación comercial externa.

Una situación similar puede plantearse respecto de las PyMEs prestadoras de servicios en términos del interés por conocer los contenidos de la negociación de un ALC que incluya tanto comercio de bienes como de servicios.

Así como surge con mayor rapidez y claridad la importancia para una PyME de conocer el contenido de la negociación de un ALC en materia de bienes y de servicios, no es menos importante tener en cuenta lo que se negocia en materia de inversiones y compras gubernamentales, cuando estos temas forman parte de dicha negociación. Un cambio en el tratamiento de las inversiones extranjeras directas por parte de nuestro país puede alterar las condiciones de competencia en el mercado local donde actúan las PyMEs que destinan su producción en forma predominante o total a dicho mercado. Un cambio en las condiciones aplicables a las empresas extranjeras que se presentan a participar en licitaciones internacionales convocadas por organismos y/o empresas del Estado nacional puede afectar a PyMEs proveedoras de dichos organismos o empresas.

La relación entre sector público y sector privado

La conjunción de esfuerzos entre las autoridades responsables de las negociaciones comerciales externas y los representantes de las empresas productoras de bienes y servicios es imperativa en todo sentido y con mayor razón en el caso de las PyMEs.

La falta de coordinación o de consulta solamente puede traer resultados negativos para los intereses del país. En el contexto de una política económica como la actual, que prioriza la producción nacional y el empleo de los recursos humanos y técnicos nacionales, no es posible actuar de otra manera. Por lo tanto, el objetivo es encontrar la mejor forma de lograr que se haga realidad este trabajo conjunto.

La consulta con los empresarios y sus entidades representativas es una obligación para las autoridades responsables de las negociaciones comerciales externas. La participación de representantes de las PyMEs en particular debe estar asegurada en este proceso de consultas. Del mismo modo, la presencia de representantes de las empresas y en especial de las PyMEs durante el desarrollo de las rondas o reuniones de negociación es un hecho que las autoridades deben facilitar, porque es el procedimiento más expeditivo para poder contar con la opinión especializada de los interesados en el curso de las negociaciones. El complemento de las organizaciones sindicales que puedan participar junto con las entidades representativas de las PyMEs es igualmente trascendente, sobre todo en los sectores productivos más intensivos en mano de obra.

En el contexto de las negociaciones comerciales externas actuales, en particular en el ámbito del Mercosur, se ha iniciado un trabajo en el que la presencia y la participación de las empresas productoras y exportadoras (o no exportadoras y sólo productoras para el mercado interno) son igualmente importantes. Se trata de las acciones que han comenzado a desarrollarse bajo el título de "integración

productiva" entre la Argentina y Brasil y entre la Argentina y Uruguay con mayor intensidad a nivel bilateral y en consonancia con las tareas iniciadas en el marco de la "integración productiva a nivel del Mercosur". Aquí no se trata sólo de promover el intercambio de bienes en el sentido comercial, sino de avanzar en proyectos conjuntos de empresas o que pueden consistir en producir bienes en forma complementaria o con división del trabajo o en una opción mínima, como sería la realización de acciones conjuntas de promoción en uno o más países para vender bienes producidos por las empresas que emprenden dichas acciones.

Negociaciones comerciales multilaterales

Negociaciones en la OMC

Las negociaciones en el marco de la Ronda de Doha, llamada Ronda del Desarrollo, lanzada en noviembre de 2001 por la conferencia ministerial de la OMC reunida en ese lugar, pueden tener un impacto enorme en el futuro del comercio internacional de bienes y servicios y en las economías de los países en desarrollo como la Argentina. Para mencionar únicamente ciertas cuestiones relativas al comercio de bienes, cabe recordar que estas negociaciones abarcan los productos agropecuarios por un lado y los productos industriales por el otro.

En lo concerniente a los productos agropecuarios, que constituyen gran parte de la oferta exportable argentina y de muchas PyMEs exportadoras, un buen resultado de estas negociaciones permitiría reducir los derechos de importación aplicados por los grandes mercados compradores de estos productos en países desarrollados como EE.UU., la Unión Europea y Japón, pero también de otros grandes países en desarrollo como la India y la República Popular China. Además, si estos resultados incluyen una eliminación de los subsidios a las exportaciones de productos agropecuarios que otorgan la Unión Europea y los EE.UU., el efecto positivo sería aún mayor para las posibilidades de competir de las exportaciones argentinas. Si para completar este panorama exitoso, la negociación concluye con compromisos de reducción y/o limitación de los subsidios a la producción interna de productos agropecuarios en los países desarrollados antes mencionados, las perspectivas para nuestro país serían inmejorables.

Ahora bien, no puede olvidarse que estas negociaciones también incluyen la reducción de derechos de importación de bienes industriales como resultado necesario y casi inevitable para poder obtener los grandes logros descritos más arriba en materia de comercio de productos agropecuarios. Esta parte de la negociación y su resultado de reducción de derechos de importación va a tener un impacto directo en las condiciones de competencia en el mercado interno de nuestro país, incluso en el caso de que se obtengan excepciones a los compromisos de reducción total que se negocien. No se puede pensar en la conclusión de estas negociaciones sin que haya compromisos de reducción de los derechos de importación aplicados por nuestro país (y por todos los países miembros de la

OMC). Esto significa que habrá una reducción de la protección a la producción nacional de la mayor parte de los sectores industriales.

Por esta breve explicación, las empresas en general y las PyMEs en particular, tienen el deber de saber lo que pasa en estas negociaciones multilaterales de la OMC. Si bien las autoridades nacionales responsables han llevado a cabo todas las consultas posibles con las entidades representativas de la industria nacional, el aparente enfriamiento de las negociaciones durante 2010 podría hacer pensar que este escenario futuro ha desaparecido. No es así.

Otras negociaciones

Por último, para completar este panorama de negociaciones comerciales internacionales, que es recomendable que las empresas en general y las PyMEs en particular conozcan en mayor detalle, haremos una breve descripción de la negociación que se lleva a cabo en el marco del SGPC de la UNCTAD establecido en 1988 con el objetivo de promover el desarrollo a través del comercio entre países en desarrollo: el llamado comercio Sur-Sur.

Los firmantes del acuerdo original fueron más de cuarenta países (entre los cuales estaban la Argentina y Brasil) y en nuestro país se aprobó la ley 23.743 que ratificó dicho acuerdo. Debido a la creación del Mercosur, los cuatro países solicitaron la inclusión en este acuerdo como unión aduanera en 1997 y este cambio fue ratificado por el Congreso Argentino a través de la ley 26.083. Por ello, la Argentina participa actualmente como parte del Mercosur en la ronda de negociaciones lanzada en junio de 2004 en San Pablo en ocasión de la XI UNCTAD.

En diciembre de 2009 se acordó que un grupo de 20 países, incluyendo al Mercosur, pondrán en vigencia una preferencia del 20% sobre los derechos de importación superiores a cero que aplican a un conjunto de bienes que represente el 70% del universo arancelario. En diciembre de 2010 se anunciará la conclusión de esta negociación en Brasil, Foz do Iguacu, y el compromiso que asumen un grupo de nueve países, incluyendo al Mercosur, que han cumplido con la presentación de sus respectivas listas de concesiones en base a lo convenido en diciembre de 2009. Este compromiso entrará en vigencia una vez que los Congresos/Parlamentos de más de la mitad de estos nueve países ratifiquen esos resultados de la negociación⁴³.

⁴³ *Participantes del SGPC:* Argelia, Argentina, Bangladesh, Benin, Bolivia, Brasil, Camerún, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Egipto, Filipinas, Ghana, Guinea, Guyana, India, Indonesia, Irak, Irán, Libia, Malasia, Marruecos, México, Mozambique, Myanmar, Nicaragua, Nigeria, Pakistán, Perú, República de Corea, República Democrática de Corea, República Unida de Tanzania, Rumania, Singapur, Sri Lanka, Sudán, Tailandia, Trinidad y Tobago, Túnez, Venezuela, Vietnam y Zimbabwe. *Países que firmaron la decisión de diciembre de 2009:* Argelia, Chile, Cuba, Ecuador, Egipto, India, Indonesia, Irán, Malasia, Marruecos, Mercosur, México, Nigeria, Pakistán, República de Corea, República Democrática de Corea, Sri Lanka, Tailandia, Vietnam y Zimbabwe. *Países que presentaron listas:* Corea, Cuba, Egipto, India, Indonesia, Irán, Malasia, Marruecos y Mercosur.

LA PROPIEDAD INTELECTUAL EN UN CONTEXTO DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS PYMES

Carlos Correa

Las PyMEs que encaran un proceso de internacionalización con frecuencia se verán obligadas a considerar aspectos vinculados con la protección internacional de sus activos intelectuales (por ejemplo invenciones, marcas, diseños), así como con la determinación de la "libertad de operar" disponible en el marco de derechos de propiedad intelectual (DPI) de terceros. La primera cuestión plantea interrogantes sobre cómo, dónde y cuándo proteger los activos intelectuales propios. Ella se aborda sucintamente en este capítulo, en relación con dos tipos de DPI: secretos industriales y patentes de invención. La segunda cuestión se refiere a la medida en que la fabricación o comercialización de ciertos productos, o el uso de ciertos procedimientos, pueden implicar la infracción y posibles reclamos por parte de competidores u otros terceros. Esta cuestión, de particular importancia también, no se trata aquí⁴⁴.

Secretos industriales

Medidas de protección

Los secretos técnicos y comerciales forman parte de la llamada información "no divulgada" o "confidencial". Ellos son protegibles, sea en virtud de las disposiciones generales de competencia desleal, por leyes especiales (en la Argentina, por ejemplo, la ley 24.766), o por normas específicas en la legislación de propiedad industrial (por ejemplo en Brasil el artículo 195. XIV del Código de Propiedad Industrial). No hay necesidad de registrar la información confidencial, y su protección dura mientras ella preserve tal carácter, sin otra limitación temporal.

Una información es protegible como confidencial mientras tenga valor comercial y se mantenga secreta. La ley argentina 24.766 (siguiendo al Acuerdo sobre los Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio —ADPIC—) exige, como condición de protección, que el poseedor de la información haya adoptado las medidas necesarias, razonablemente exigibles en el caso particular, para evitar la divulgación indebida de la información.

⁴⁴ Para el tratamiento de algunos de estos temas, véase A. Krattiger (editor-in-chief), *IP Management in Health & Agricultural Innovation: A Handbook of Best Practices*, MIHR/PIPR, 2006. Si bien la obra se focaliza en innovaciones en el área de la salud y agricultura, gran parte de los análisis se aplican, *mutatis mutandi*, a otras áreas industriales.

Si bien bajo una relación de empleo, existe generalmente una obligación de confidencialidad del empleado, es conveniente establecer acuerdos específicos de confidencialidad. Tales acuerdos deberían suscribirse con todos aquellos profesionales técnicos y personal de grupo que manipulen o tengan acceso a material e información confidenciales. La ventaja de tales acuerdos es, por un lado, hacer explícita la intención del empleador de hacer respetar la confidencialidad, alertando al dependiente sobre la conducta que de él/ella se espera. Por el otro, en caso de violación del secreto, el empleador dispondrá de una acción contractual, más allá de las que pueden surgir directamente de la aplicación de la ley.

Divulgación de la información

Puede darse el caso de que una información confidencial sea divulgada sin autorización de su poseedor. La empresa afectada podría ejercer acciones contra el dependiente responsable de la divulgación y, si fuere el caso, contra el tercero que hubiere adquirido la información o participado en la divulgación, a sabiendas del carácter secreto de aquélla. Pero si el secreto se hubiere difundido, estas acciones no restaurarán la protección existente de la información confidencial. Al perder su carácter secreto, cesa su tutela de manera inmediata e irreversible. Ella pasa al dominio público y cualquier interesado podrá utilizarla sin demandar autorización ni efectuar contraprestación alguna. Las acciones legales que se realicen sólo permitirán, eventualmente, obtener una sanción penal y/o una reparación económica, en el caso de que el responsable de la divulgación tuviera la solvencia suficiente para hacerlo.

Patentes de invención

Una patente de invención puede obtenerse cuando se ha hallado una solución a un problema técnico que es novedosa, tiene "actividad inventiva" (es decir, no es evidente para una persona con conocimientos en el área técnica respectiva) y tiene aplicación industrial.

Si la información desarrollada por una empresa fuera patentable, es preciso preservarla en secreto durante el proceso de desarrollo de un nuevo producto o proceso, hasta tanto se solicite el respectivo título de patente. Si el acceso por parte de terceros no autorizados a la información confidencial condujera a una eventual solicitud de patente por aquéllos a su propio nombre, la empresa perjudicada podría accionar contra el tercero y "reivindicar" su propiedad. Ello implicaría, sin embargo, un proceso judicial generalmente prolongado, en el que la prueba de los hechos alegados puede ser difícil.

Otro caso que requiere consideración es aquel en que la información sea divulgada por un tercero en fraude de los derechos del poseedor de aquélla. La divulgación de una invención antes de la solicitud de la respectiva patente nor-

malmente conduce a la pérdida de novedad y, consecuentemente, del derecho a la patente. Sin embargo, las leyes de patente eximen generalmente al inventor de los efectos destructivos de la novedad de la divulgación anticipada de una invención, cuando ella ha sido realizada con fraude o sin su consentimiento.

Otra hipótesis que puede darse, especialmente cuando existe colaboración con una institución de investigación, es el de una publicación anterior de la invención a la solicitud de patente. Para que una publicación destruya la novedad, se requiere generalmente que ella permita la ejecución por parte de un tercero de la invención. En algunos países, como en el caso de la Argentina, Brasil, EE.UU. y otros, la legislación prevé un "plazo de gracia" de un año: la divulgación efectuada dentro del año anterior a la solicitud de la patente no destruye su novedad. Sin embargo, en los países en que ese plazo de gracia no se reconoce (por ejemplo en los países europeos), la invención sí habrá perdido la novedad y no será patentable.

El derecho de patentes tiene dos características importantes⁴⁵:

— Es *territorial*, lo que significa que una patente sólo tiene fuerza legal en el país donde se la solicita ante la oficina respectiva y se la obtiene (así, una patente de los Estados Unidos no es válida en la Argentina y viceversa).

— Es un *sistema de premios y castigos*: si se solicita la patente antes de que la invención pierda novedad (es decir, de que sea públicamente divulgada) y se cumplen las otras condiciones de patentabilidad, el titular puede recibir un monopolio de explotación de la invención, que generalmente es por veinte años (desde la fecha de la solicitud). Pero si no solicita la patente en término eficaz, ya no puede reclamar ningún derecho: una vez divulgado (salvo que ello hubiere ocurrido en fraude del inventor) el invento cae en el dominio público en todos aquellos países donde no se haya solicitado y obtenido la protección.

En una etapa de intensa globalización de la economía, puede sorprender que el sistema de patentes sea menos global de lo que muchos suponen o desean. La ausencia de protección de patente en un país particular no puede ser subsanada

⁴⁵ Otros DPI registrables (por ejemplo marcas) presentan las mismas características. La situación es diferente del derecho de autor, cuya protección no está condicionada a registro: la protección se obtiene con la creación misma de la obra en todos los países (más de ciento cincuenta) que han asumido compromisos internacionales sobre el tema. El derecho de autor protege las obras literarias, artísticas y científicas, incluyendo los programas de computación. En virtud de la llamada "dicotomía idea-expresión", la protección por derecho de autor de una obra no asegura contra el uso de una idea o creación. Bien por el contrario, el derecho de autor no protege las ideas, sino la forma en que éstas se expresan, de manera tal que cualquiera puede legítimamente hacer uso de aquéllas, mas no puede —más allá del derecho de cita— reproducirlas en la misma forma que su autor (o quien haya recibido derechos de éste, por ejemplo, una empresa editorial).

ejerciendo los derechos de patente conferidos en otro territorio. El sistema de patentes ha funcionado de este modo desde que se originó en los países europeos hace cinco siglos y, de hecho, es extraño o inexistente el caso en que una empresa innovadora (menos aun un inventor individual) solicite una patente en todos los países del mundo. Con la probable excepción de la industria farmacéutica, en la mayoría de los sectores industriales generalmente son más los países en los que no se patenta (dejando el invento en el dominio público, libre para que lo use cualquiera) que aquellos en donde se incurren los gastos (nada despreciables) de tramitar, obtener, mantener (mediante el pago de anualidades) y ejercer los derechos contra terceros (mediante acciones judiciales o extrajudiciales) que una patente confiere.

La ausencia de un sistema global de patentes es revelada por otro hecho significativo: los países, aun aquellos que son miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y están sujetos, por tanto, al Acuerdo sobre los ADPIC, tienen un margen considerable para determinar qué es una invención y qué no lo es. Así, muchos países consideran que un gen no es patentable, pues se encuentra ya en la naturaleza y no puede ser "inventado", aun cuando sea aislado y reivindicado como tal. En este punto difieren las legislaciones de los países desarrollados y muchos en desarrollo (como la Argentina y Brasil) en los que la apropiación de los recursos genéticos mediante patentes genera resistencias y regulaciones menos permisivas, aunque perfectamente compatibles con las reglas de la OMC.

Obtención y gestión de las patentes

La elección tanto de los medios de protección, como la definición de su oportunidad y ámbito geográfico, requieren de la fijación de una estrategia de protección que debe tener en cuenta diversas cuestiones tales como qué proteger, dónde y cuándo hacerlo, cómo mantener y defender los derechos en el caso de desarrollos conjuntos, y qué trato dar a los inventores en relación de dependencia.

Preparación de la solicitud de patente. En caso de optarse por el patentamiento de una invención (como opción a mantenerla en secreto), la preparación de la documentación (reivindicaciones, memoria descriptiva, dibujos, etc.) requiere cierta experiencia práctica y conocimiento de las regulaciones aplicables. En muchos países hay disposiciones detalladas al respecto, pero el asesoramiento de un especialista suele ser de todas maneras necesario.

Los costos y la complejidad del proceso de protección exigen una adecuada selección de aquellos casos en los que existe una justificación económica o de otro tipo para perseguir la protección legal. Deberá evaluarse, en cada caso, la conveniencia o no de requerir protección. Un punto básico es que la solicitud de una patente es posterior al análisis del potencial comercial y de la patentabilidad. Esto significa que el trámite de patentamiento se inicia una vez confirmado, al menos en principio, que la invención puede tener una relevancia comercial.

Además, debe definirse cuidadosamente cuál es la cobertura de la protección que se solicitará, lo que debe reflejarse en la redacción de las reivindicaciones respectivas.

¿Dónde proteger? Como se ha notado, las patentes (como otros títulos de propiedad industrial) son de alcance territorial, es decir, sólo tienen valor en los países donde han sido registrados. Por tanto, una cuestión que se plantea es determinar en qué países debería solicitarse la protección.

Dado que los trámites son costosos y que en muchos países no sólo se perciben tasas de registro sino también anualidades para el mantenimiento en vigor del título, debe definirse cuidadosamente la cobertura geográfica de una eventual protección, teniendo en cuenta la posibilidad de una explotación comercial de la materia protegida en terceros países.

Uno de los problemas centrales es, por tanto, decidir en qué países, además del propio, se justificaría realmente la obtención de la protección. En general serán aquellos hacia donde pueden efectuarse exportaciones o en los que puedan concederse licencias de explotación. Este no es un hecho que pueda anticiparse con facilidad, pero puede ser definido dentro de ciertos parámetros razonables.

Debe tenerse en cuenta, como se observó antes, que en aquellos países donde la patente no se registre, la materia de que se trate caerá en el dominio público y podrá ser libremente utilizada por cualquier tercero, con la sola limitación de que éste no podrá exportar a los países donde la protección se hubiere obtenido.

¿Cuándo proteger? La decisión de cuándo iniciar el trámite de protección también es relevante. En el caso de que se presenten solicitudes en el exterior, deben observarse ciertos plazos. De conformidad con la Convención de París para la Protección de la Propiedad Industrial, existe un derecho de prioridad para el registro en otros países parte de la Convención, de hasta un año, en el caso de las patentes, contado desde la fecha de la primera solicitud. Si la solicitud se presenta dentro de este plazo, ella prevalecerá sobre eventuales solicitudes de terceros sobre la misma invención, y la novedad y actividad inventiva de ésta se juzgará a la fecha de la primera solicitud.

Desarrollos por encargo o conjuntos. En el caso de desarrollos realizados por encargo o en colaboración con otras instituciones o empresas, la negociación de los aspectos relativos a su titularidad de las patentes adquiere particular importancia. Es posible prever tanto la titularidad de una de las partes, como la copropiedad de los títulos respectivos. Se puede optar por diversos modos de atribución de propiedad y explotación de los derechos, incluyendo la concesión de licencia exclusivas o no exclusivas.

La elección de una u otra opción dependerá de decisiones de política empresarial y de consideraciones prácticas. En algunos casos, la exclusividad puede ser una opción a la propiedad única de la tecnología por parte de la empresa. La pro-

iedad conjunta en apariencia puede presentarse como una solución sencilla, pero en la práctica puede generar serios problemas de gestión. Dadas las diferencias de objetivos, organización, etc., que posiblemente existirán entre los copropietarios, puede no ser simple reconciliar distintos intereses, y aun sincronizar la toma de decisiones, por ejemplo, en cuanto al mantenimiento y defensa de los derechos.

Derechos de los inventores dependientes. Por último, un aspecto importante en la gestión de la propiedad intelectual es definir con claridad los derechos que pudieran corresponder a los investigadores que hubieren participado en la obtención de un resultado innovativo. En el caso de la ley de patentes argentina (artículo 10), cuando una invención hubiera sido realizada en cumplimiento de un contrato de trabajo, obra o servicio cuyo objeto total o parcial sean "actividades inventivas", el derecho a la patente emergente pertenecerá al empleador, salvo disposición en contrario.

En cambio, cuando el trabajador realice una invención en relación con su actividad profesional en la empresa y en su obtención hubieran influido de manera predominante conocimientos adquiridos o la utilización de medios proporcionados por ella, sin estar obligado a realizar actividad de investigación, lo comunicará por escrito a su empleador. Si el empleador notifica por escrito su interés en la invención dentro de los 90 días, el derecho a la patente les pertenecerá en común. En este último caso, el empleado tendrá derecho a una remuneración equitativa teniendo en cuenta el valor económico estimado de la invención. Si el empleador obtuviera una regalía de terceros, el empleado tendrá derecho a percibir como mínimo un cincuenta por ciento.

Finalmente, se presumirá como desarrollada durante la relación de trabajo toda invención cuya solicitud de patente haya sido presentada dentro del año posterior al cese.

ORIGEN DE LAS MERCADERÍAS, LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO E INTEGRACIÓN PRODUCTIVA

Oswaldo Nusshold

Origen preferencial y no preferencial

Las normas de origen tienen por objeto determinar el país donde una mercancía fue producida o adquirió la cualidad distintiva que la caracteriza como tal, de conformidad con criterios preestablecidos. Se trata de normas que resultan necesarias en el contexto de la ejecución de distintos instrumentos de política comercial, tanto preferencial (aplicación de preferenciales arancelarias) como no preferenciales, que comprenden aquellas utilizadas para el control de derechos antidumping o compensatorios, restricciones cuantitativas o contingentes arancelarios, etc.

En cualquier caso, el conocimiento del origen de las mercaderías es utilizado para la confección de las estadísticas comerciales tendientes a medir el desempeño del comercio exterior de un país, y que a la vez son utilizadas para múltiples aplicaciones relacionadas con el compartimiento de exportaciones e importaciones.

El esclarecimiento y diferenciación del origen de las mercaderías (es decir, donde han sido producidas) y del de dónde provienen resulta en algunas circunstancias de suma utilidad para esta evaluación y para el encaminamiento de ciertas medidas de política comercial.

Las reglas de origen preferenciales son las que aplican los países participantes de un esquema preferencial de comercio. Este puede ser resultado de un acuerdo comercial o autónomo. Entre los primeros es dable señalar tratados comerciales de distinta naturaleza (acuerdos de preferencias fijas, acuerdos de libre comercio, uniones aduaneras, zonas de libre comercio o mercados comunes). Como un esquema autónomo podría mencionarse el caso del denominado Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), en virtud del cual los países desarrollados otorgan a favor de los países en desarrollo preferencias arancelarias para ciertos productos.

Tendencias de los procesos de integración

Las múltiples dificultades que se han manifestado en el desarrollo de las rondas de negociaciones multilaterales que se desenvuelven en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio han dado lugar a un creciente proceso de integración regional. Ello ha implicado no sólo formaciones entre varios países

sino de estos con otros Estados en forma individual o con otro conjunto de Estados constitutivos de un acuerdo comercial.

Según la UNCTAD, de unos 20 acuerdos que se registraban en la década de los años noventa, se pasó en la actualidad a un número superior a los 250 acuerdos.

Para mencionar el caso de nuestro país, en la actualidad se presenta no sólo como miembro del Mercosur sino también como parte de acuerdos celebrados por éste tanto en el continente americano (Bolivia, Chile, Perú, Comunidad Andina, Colombia, Ecuador, Venezuela y México) como en el ámbito extracontinental (South African Custom Union —SACU—, India, Israel y Egipto).

En este marco, habría que señalar que las reglas de origen pasaron a constituir un elemento de significativa importancia en la conformación de tales acuerdos y en la regulación del comercio preferenciado.

En íntimo contacto con las reglas de origen, vale mencionar que en este proceso de proliferación de acuerdos se ha pasado de una tendencia del simple beneficio de la liberalización del comercio a una integración más amplia mediante distintos instrumentos tendientes a generar la inserción de aparatos productivos en cadenas de valor.

El propio Mercosur ha avanzado en esta tendencia, habiendo emitido regulaciones en los años 2005 y 2008 para pasar de un enfoque comercial al desarrollo económico regional a través de la complementación y la especialización de los sectores productivos. Como se verá más adelante, hay cuestiones del origen íntimamente ligadas a esta cuestión.

Principales aspectos del origen preferencial

La calificación del origen hace referencia a cuáles son los criterios para calificar como originarias las mercancías. Se las denomina reglas y pueden ser generales o específicas. La certificación del origen está relacionada con las modalidades y pruebas documentales del cumplimiento de los requisitos de origen.

La verificación y control son procedimientos utilizados para el esclarecimiento de los casos de dudas acerca de la autenticidad del certificado o de la veracidad de la información relativa al origen de los productos de que se trata. Cada acuerdo dispone los procedimientos para arbitrar una solución, a efectos de conformar o descalificar el origen y determinar las responsabilidades y sanciones que le incumben al exportador, a la entidad certificante y al importador.

Son considerados bienes originarios: a) los obtenidos en su totalidad en una o ambas partes de un acuerdo; b) los obtenidos en su totalidad en una o ambas partes de un acuerdo a partir exclusivamente de materiales originarios; c) los obtenidos utilizando total o parcialmente materiales no originarios cuando cumplan los requisitos del acuerdo para estos casos, y d) los productos que han sido enteramente cultivados, extraídos del suelo o cosechados en el país exportador, o que

han sido fabricados exclusivamente en él a partir de cualquiera de esos procesos; se denominan "obtenidos totalmente" o "producidos íntegramente". Estas mercancías se refieren a productos de los reinos animal, vegetal y mineral, los de la caza y la pesca, los desechos y derivados de la producción o de bienes usados, así como los bienes producidos a partir de un bien obtenido en su totalidad o de sus derivados en cualquier etapa de producción.

La calificación de un producto obtenido totalmente o producido íntegramente se interpreta en general en sentido estricto, pues la presencia en su contenido de un mínimo de materiales o componentes importados desde terceros países hace que el producto acabado no califique como originario por esta categoría.

Requisitos y determinación del origen

Los requisitos pueden ser generales o específicos. Las normas de origen han evolucionado en forma importante, pasando de regímenes de carácter general para todo el universo arancelario (aunque atendiendo algunos casos específicos, como el del Mercosur) a nuevos esquemas de normas específicas redactadas de acuerdo con las cadenas de producción de los distintos bienes y sus fuentes de abastecimiento y producción local de insumos, partes y piezas. En estos casos los requisitos se basan en lo que a continuación se desarrollan en relación a la transformación sustancial exteriorizada por los saltos arancelarios.

La transformación sustancial de insumos no originarios se exterioriza por el denominado "salto arancelario", consistente en el proceso que le confiere al insumo no originario una nueva individualidad, por el hecho de clasificar en un capítulo, partida o subpartida arancelaria diferente a la del bien final.

También resulta factible la aceptación de insumos no originarios cuando el valor CIF de éstos no excede un determinado porcentaje del valor FOB de exportación del producto final. Es dable señalar, sin embargo, que este criterio ha sido marginado en los acuerdos denominados de última generación.

El criterio de valor puede estar previsto como alternativa para ser cumplida y satisfacer el origen en los casos que el salto arancelario no pueda ser cumplido. En algunos Acuerdos suelen ser requeridos ambos ineludiblemente, constituyéndose como un requisito específico de origen.

Criterios complementarios aclaratorios del origen

Existen operaciones que no confieren origen. Se trata de procesos mínimos que no se aceptan como operaciones que permitan calificar como originaria a una mercancía. Son operaciones simples que se encuentran detalladas en cada uno de los acuerdos, pudiéndose mencionar, por ejemplo, aquellas destinadas a seleccionar o clasificar mercaderías, formar juegos con ellas, pintarlas, envasarlas o cambiarles el envase, fraccionarlas, marcarlas, mezclarlas o simplemente diluirlas.

Los productos resultantes de operaciones de ensamblaje o montaje utilizando materiales de terceros países pueden considerarse originarios, cuando el valor CIF de esos materiales no exceda un porcentaje determinado del valor FOB de exportación (normalmente alrededor del 40%)

En relación a los envases y materiales de empaque, el principio general sobre esta cuestión es que los contenedores y los materiales de embalaje para embarque en que un bien se empaca para su transporte no se toman en cuenta para efectos de establecer si: a) los materiales no originarios utilizados en la producción del bien sufren el cambio correspondiente de clasificación arancelaria, o b) si el bien satisface un requisito de contenido regional.

Un bien se considerará originario si el valor de todos los materiales no originarios utilizados en la producción del bien que no cumplan el cambio correspondiente de clasificación arancelaria establecido en el acuerdo no excede un porcentaje determinado (entre el 8 y 10%) del valor de transacción del bien (*de minimis*). Cuando el bien está sujeto, además, a un requisito de valor de contenido regional, el valor de esos materiales no originarios se tomará en cuenta para el cálculo del valor de contenido regional del bien. Es frecuente que este principio no se aplique a determinados bienes (por ejemplo textiles y vestimenta).

Para beneficiarse de las preferencias arancelarias, las mercancías originarias deben ser transportadas directamente desde el país exportador al país importador (expedición directa). La finalidad de esta norma es que las autoridades del país otorgante de la preferencia puedan verificar que los productos importados son los mismos que salieron del país exportador y que no fueron objeto de ninguna manipulación, sustitución o elaboración posterior, ni entraron en el comercio en terceros países.

El tratamiento acumulativo (acumulación e integración productiva) está previsto en todos los acuerdos mediante los cuales dos o más partes se otorgan preferencias arancelarias para las mercaderías originarias de los mismos. Se puede definir como el principio en virtud del cual los insumos, partes, piezas y componentes originarios de uno de los países de un acuerdo preferencial, que se utilizan en la elaboración de mercaderías en otro país miembro, son tratados como si fueran originarios del país en el cual ha tenido lugar la elaboración final de dicha mercancía.

A partir de la nueva modalidad, es frecuente que el productor que acumule el valor regional incorporado por sus proveedores no pueda utilizar el valor de transacción para calcular el valor de contenido regional, sino que debe utilizar el costo neto. La acumulación puede estar referida no sólo a los bienes sino también al valor agregado generado en la elaboración o transformación de un producto en alguno de los países integrantes de un acuerdo, dándosele en llamar "acumulación total".

Un caso que merece especial atención es el del Mercosur, ya que su normativa permite aun incorporar como originarios bienes importados desde un tercer país. En efecto, el artículo 1° de la Decisión CMC N° 54/04 (eliminación del doble cobro del AEC y distribución de la renta aduanera) establece que los bienes importados desde terceros países por un Estado Parte del Mercosur, que cumplan con la política arancelaria común del Mercosur, recibirán el tratamiento de bienes originarios, tanto en lo que respecta a su circulación dentro del Mercosur como a su incorporación en procesos productivos.

Allí se aclara que debe entenderse por cumplimiento de la política arancelaria común el pago del Arancel Externo Común en oportunidad de la importación definitiva, o, cuando corresponda, del arancel resultante de la aplicación de la misma preferencia arancelaria sobre el Arancel Externo Común por todos los Estados Partes del Mercosur en los acuerdos comerciales suscritos con terceros países.

Integración productiva en el Mercosur

La integración productiva en el bloque regional ha sido regulada por dos disposiciones: las Decisiones CMC N° 03/2005 y 12/2008. La justificación para el dictado de esta última norma ha sido la de impulsar el desarrollo conjunto de nuevas ventajas competitivas, a partir de la complementación de los distintos eslabones de la cadena de valor regional y la especialización intrasectorial, especialmente para la integración de PyMEs.

La medida intenta fortalecer y mejorar la oferta a realizar desde el sector público, incrementando el grado de capacitación de los recursos humanos, los estímulos y financiamiento disponibles, y el ofrecimiento de espacios de articulación de políticas comerciales, normativa y apoyo institucional que faciliten la integración productiva regional.

Se estima que ello podrá lograrse a partir de una mayor asociatividad, para avanzar en esquemas que vayan más allá de la integración comercial y el desarrollo y la adecuación de la infraestructura, servicios, normalización técnica, certificación de calidad y metrología.

Se desarrolla el modelo de las denominadas "empresas ancla", para que, con su alto nivel gerencial y redes de proveedores regionales y clientes, permita fomentar estrategias asociativas en un mismo sector productivo o de servicios.

Declaración, certificación y comprobación de origen

En la actualidad se desarrollan principalmente dos procedimientos para certificar el origen, aunque también cabría mencionar un tercero. Ellos son la certificación por entidades, la denominada autocertificación que realiza el propio exportador en una declaración que inserta en la factura comercial y la certificación que hace el propio importador.

Los acuerdos de integración económica suscritos en el ámbito latinoamericano han tomado como principio el de la certificación por entidades, ya sean estas gubernamentales o privadas habilitadas al efecto. Por el contrario, en los acuerdos que se denominan de última generación, ha prevalecido el procedimiento de la autocertificación del exportador, expedida bajo la presunción de veracidad hasta tanto no se demuestre lo contrario. Una tercera alternativa, aun en discusión, es la certificación del origen por el importador que requiere trato arancelario preferencial.

En el caso de certificación por entidades, el certificado es el documento que exterioriza documentalmente el cumplimiento de las reglas de origen. Debe ser emitido por entidades habilitadas, identificar las mercaderías a las que se refiere e indicar inequívocamente que las mismas son originarias del país de que se trate, en los términos y disposiciones del Acuerdo respectivo. A tal fin, se utiliza un modelo previamente acordado.

Su emisión es precedida de una declaración jurada, u otro instrumento jurídico de efecto equivalente, suscrita por el productor final, indicando las características y componentes del producto y los procesos de su elaboración demostrativos del cumplimiento de las reglas establecidas al efecto.

La descripción del producto incluido en la declaración, que acredita el cumplimiento de los requisitos de origen, debe coincidir con el resto de los documentos presentados para el despacho aduanero.

Normalmente los certificados de origen tienen un plazo de validez de 180 días, contados a partir de la fecha de su emisión, y generalmente pueden ser emitidos a partir de la fecha de emisión de la factura comercial correspondiente o durante un plazo posterior del orden de los 60 días.

Verificación, control y sanciones

No obstante la presentación de un certificado de origen, en caso de duda fundamentada las autoridades pueden requerir información adicional con la finalidad de verificar la autenticidad del certificado y la veracidad de la información que en él consta, sin que ello signifique detener los trámites de importación de las mercaderías.

Si la información solicitada no es proporcionada, o fuera insuficiente, puede determinarse la apertura de una investigación, pudiéndose exigir la prestación de garantía. Durante el proceso de investigación pueden requerirse nuevas informaciones y copia de la documentación en posesión de quien haya emitido el certificado de origen. Asimismo, con el visto bueno de las autoridades del país exportador, pueden realizarse visitas a las instalaciones del productor.

En los casos en que la información o documentación requerida no fuera suministrada o si la respuesta no contuviera informaciones o documentación suficien-

tes para determinar la autenticidad o veracidad del certificado de origen cuestionado, o aún, si no hubiera conformidad para la realización de la visita por parte de los productores, se puede considerar que las mercaderías bajo investigación no cumplen los requisitos de origen.

Concluida la investigación, con la descalificación del origen de la mercadería, se ejecutarán las garantías por los gravámenes que correspondan a dicha mercadería como si fuera importada desde terceros países y se aplicarán las sanciones previstas. Es frecuente que se prevea que el país exportador pueda presentar consultas a la Comisión Administradora del Acuerdo o solicitar un dictamen técnico a fin de determinar si los procesos de investigación se han llevado de acuerdo a las prescripciones previstas al efecto.

En casos de falsedad en la declaración del exportador para la emisión de un certificado, corresponde la suspensión por un plazo de hasta 18 meses para realizar operaciones bajo el régimen de preferencias del Acuerdo, como también en contra de la entidad que emitió el certificado. Cuando se constata que se han adulterado o falsificado certificados en cualquiera de sus elementos, resulta aplicable una inhabilitación del productor final y/o exportador para actuar en el ámbito del Acuerdo de que se trate.

El origen no preferencial

El antecedente del origen no preferencial es el Acuerdo de Normas de Origen de la OMC (el cual integra los Resultados de la Ronda Uruguay del GATT) y su objetivo básico es el de armonizar las reglas de origen no preferenciales utilizadas para el control de importaciones sujetas a medidas de política comercial no preferencial, a fin de que todos los países de la OMC apliquen una misma regla.

Este proceso se encuentra aún en trámite y por ello constituye el único Acuerdo de la Ronda Uruguay no vigente, al no haber sido reglamentado. Por lo tanto, en la actualidad cada país aplica sus propias reglas de origen, independientemente de las que se establezcan en el país de exportación.

Comprenden normas utilizadas para el control y aplicación de instrumentos de política comercial no preferencial, tales como la aplicación del trato de Nación Más Favorecida (NMF), derechos antidumping, derechos compensatorios, medidas de salvaguardia, prescripciones en materia de marcas de origen, restricciones cuantitativas o contingentes arancelarios, compras del sector público y para la recopilación y análisis de las estadísticas comerciales.

A tales efectos, es necesario certificar el origen según las prescripciones y modalidades que cada país establece al efecto y presentar tal documento con el resto de la documentación requerida al momento del despacho de la mercadería. En casos de dudas sobre la validez de la certificación o sobre la veracidad de los datos consignados en él, se impulsan procesos de verificación o investigación

durante el cual se evalúa información requerida al importador prevista en un "Cuestionario de Verificación".

En este contexto, se trata de esclarecer situaciones tales como la reexpedición (envío de mercaderías a través de terceros países en los cuales no se efectúa una transformación sustancial de las mismas) o la desviación (envío de mercaderías a través de países de tránsito o la declaración falsa acerca del país de origen de la mercadería). Asimismo, se analizan elementos tales como la variación de las estadísticas de importación a partir de la aplicación de una medida, cambios significativos en los precios de importación o exportación, dudas con respecto al derrotero de la mercadería, cumplimiento de la regla de origen, antecedentes de producción y exportación en el país declarado como de origen, entre otras.

LOS ACUERDOS DE INVERSIÓN COMO HERRAMIENTA DE ESTÍMULO A LA INTERNACIONALIZACIÓN DE EMPRESAS

Christian Leroux

Panorama de la inversión extranjera directa

La crisis económica internacional durante 2009 hizo que la inversión extranjera directa disminuyera por segundo año consecutivo y llegara a los 1,04 billones de dólares. En América Latina, la inversión cayó un 40% respecto de 2008 y representó unos 54.000 millones de dólares. Sin embargo, América del Sur recibió un 70% de las corrientes de inversión hacia América Latina.

Entre los principales motivos de la caída de la inversión extranjera directa, se pueden mencionar la caída de la producción mundial, la incertidumbre económica y la desaceleración del crecimiento en varios países de la región.

A pesar de la crisis económica, los principales países receptores de inversión fueron: Brasil, con 25.000 millones de dólares; Chile, con 12.000 millones, y Colombia, con 7.000 millones. La Argentina recibió inversiones por unos 4.800 millones de dólares. En relación a los principales inversores en la región, durante 2009, continúa su liderazgo Estados Unidos (37%), seguido por España (9%), Canadá (7%), Francia, Alemania y Japón (5%).

Los principales inversores latinoamericanos en el exterior fueron: Chile, que invirtió 7.900 millones de dólares; México, con 7.600 millones; Colombia, con 3.000 millones; Venezuela, con 1.800 millones, y Brasil, con 4.500 millones. Así, Chile se convirtió durante 2009 en el principal inversor latinoamericano, superando por primera vez a Brasil.

Por su parte, las empresas translatinas no mostraron una gran expansión durante 2009, si se lo compara con el período de auge 2003-2008. Sin embargo, es posible destacar la participación de empresas brasileras como Petrobras, Itaú, Vale, Camargo Correa, Embraer, Tam, Sadia y Odebrecht. La empresa representativa de Venezuela es PVDSA, mientras que por México se destacan Cemex, Femsa, Telmex, Bimbo, Televisa y América Móvil. Finalmente, por Chile, son relevantes Falabella, Cencosud y Lan; mientras que las únicas empresas representativas en el período 2009 para nuestro país son Tenaris y Arcor.

Por último, según el informe de la CEPAL "La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2009", se espera que la inversión aumente significativamente durante 2010, debido a la perspectiva de crecimiento y a las tendencias de inversión extranjera directa de largo plazo hacia la región.

El régimen internacional en materia de inversiones

En materia de inversiones, existen diversos niveles de regulación. Así, es posible identificar normativa en materia de inversiones a niveles multilateral, regional, bilateral y nacional.

A nivel multilateral, no existe un instrumento jurídico único que regule la inversión. Hubo una iniciativa en el seno de la OCDE en 1995 denominada "Acuerdo Multilateral de Inversiones", pero las desinteligencias en cuanto al tratamiento de los estándares tradujo en inviable un posible acuerdo. Por lo tanto, los instrumentos que regulan algunos aspectos de la inversión extranjera son el "Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio" (TRIM) y el "Acuerdo General sobre Comercio de Servicios" (GATS), ambos bajo el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

A nivel regional, existen diversos acuerdos que contemplan la regulación de la inversión. Algunos de los acuerdos más relevantes para la región son: el NAFTA, en su capítulo 11; la Unión Europea, con sus capítulos sobre "libre movimiento de capitales" y "derecho de establecimiento"; la Comunidad Andina, en su Decisión N° 291; y el Mercosur, a través de los Protocolos de "Colonia sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones" (Decreto 11/93) y "Buenos Aires para la Promoción y Protección de los Estados no miembros del Mercosur" (Decreto 11/94). En este punto, destacamos que la Unión Europea se encuentra en un proceso de cambio, dado que el Tratado de Lisboa le otorga a la UE competencia sobre la inversión extranjera directa. A raíz de ello, la Comisión Europea elaboró dos documentos, uno sobre la futura regulación en materia de Tratados bilaterales de inversión existentes y otro que pone en marcha el debate sobre la futura política de inversión extranjera de la UE. En relación al Mercosur, enfatizamos que no existe un marco regulatorio regional en materia de inversiones, dado que ambos Protocolos nunca entraron en vigor. El Protocolo de Colonia (intrazona) no fue internalizado por ninguno de los Estados Miembros, mientras que el Protocolo de Buenos Aires (extrazona) sólo fue ratificado por la Argentina y Paraguay.

A nivel bilateral, podemos referir a dos instrumentos: los Tratados de Libre Comercio (TLC) y los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI). Los TLC, en algunos casos incluyen capítulos relativos a inversiones y reemplazan en contenido a los TBI vigentes. Un ejemplo lo constituyen los TLC China-Perú, India-Corea y USA-Marruecos. Sin embargo, es innegable que los TBI son los instrumentos que regulan la inversión extranjera directa por "naturaleza" y un hecho que respalda dicha afirmación es la vigencia de 2.570 TBI a fines de 2009. El surgimiento de los mismos obedece, entre otras causas, a la ausencia de normativa multilateral en la materia, a la necesidad de las empresas de proteger sus inversiones fuera de los territorios nacionales y a la utilización de los instrumentos jurídicos como plataforma de atracción de la inversión extranjera directa.

Los países con mayor número de TBI firmados son Alemania, Inglaterra, Francia, China, Suiza, Italia, Egipto, Bélgica y Corea. En el Mercosur, la Argentina ratificó 53 TBI, Uruguay 26, Paraguay 21 y Brasil ninguno. En cuanto a su contenido, los TBI incorporan estándares de trato al inversor tales como: definición de inversión e inversor, trato nacional, nación más favorecida, requisitos de desempeño, transferencia, trato justo y equitativo, protección y seguridad plena, expropiación indirecta, expropiación, solución de controversias Estado-Estado y solución de controversias Inversor-Estado bajo las reglas arbitrales del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) o UNCITRAL de Naciones Unidas. Estos estándares fueron centro de varios debates, tanto académicos como arbitrales. Sobre todo, bajo el sistema Inversor-Estado, algunos países cuestionaron la interpretación un tanto amplia de ciertos árbitros sobre el trato justo y equitativo, NMF y expropiación indirecta. Por este motivo, entre otros, los TBI comienzan a ser cuestionados en su estructura jurídica y algunos países comienzan a elaborar un nuevo modelo de TBI (por ejemplo, la Argentina). Otros Estados, directamente rechazan el modelo de TBI imperante y su sistema de solución de controversias Inversor-Estado con cláusula CIADI. Ecuador denunció el CIADI en 2009 y Bolivia hizo lo propio en 2007, mientras que Venezuela comparte la misma política. Otros países comienzan a renegociar sus TBI y durante 2009 fueron renegociados 19 TBI (por ejemplo, República Checa, Rumania, China y Corea). Por último, existe una política orientada a revisar y modernizar los TBI en diversos temas. Entre los principales podemos destacar la definición del ámbito de aplicación, donde se excluya de la cobertura del tratado los temas tributarios, las compras gubernamentales, los créditos y los subsidios. La sanción de leyes (regulación doméstica) que permitan incluir excepciones generales para proteger la vida humana, animal y vegetal; excepciones de seguridad nacional y medidas de protección financiera, evitando que tales medidas adoptadas por un Estado puedan ser interpretadas por árbitros como medidas equivalentes a expropiación. Clarificar los estándares, de modo que se comprenda con exactitud el trato justo y equitativo; no se extienda la NMF a cuestiones de procedimiento, delimitar el concepto de medidas equivalentes a expropiación y definir si efectivamente son compensables; excluir a las licencias compulsivas de la cobertura del Tratado y entender a las mismas como expropiación; modificar el sistema de solución de controversias Inversor-Estado bajo las reglas arbitrales CIADI y excluir sectores como gas o petróleo del acuerdo.

Es importante destacar, en relación al sistema de solución de controversias Inversor-Estado bajo el CIADI, que la República Argentina es el país con mayor cantidad de casos registrados (51), seguido por México (19), República Checa (16), Ecuador (15) y Venezuela (11). Otro dato trascendente lo constituye el gran aumento de demandas ante el CIADI, que en el período 1996-2009 registró 267 demandas y con anterioridad tan sólo 38 demandas. A su vez, es de notar que la región de América Latina es la que mayor número de casos presenta, y los sec-

tores objeto de las demandas son: petróleo, gas y minería (25%), electricidad y energía (13%), transporte (11%) y agua y saneamiento (8%).

Evolución y tendencias "sistémicas" en el régimen internacional de inversiones

La crisis económica de 2009 pareciera marcar un nuevo rumbo para las empresas translatinas y se vislumbra un horizonte positivo para la inversión en el extranjero. Los datos muestran el gran protagonismo de Brasil, junto a Chile, México, Colombia y Venezuela. Por lo expuesto, podemos expresar las siguientes conclusiones.

En primer lugar, es importante resaltar que en la actualidad parecería emerger un nuevo paradigma en la región sobre la visión de los Acuerdos de Inversión. Los TBI fueron y son actualmente criticados, sin embargo se observa una tendencia a reformular y modernizar el contenido de los mismos, a los efectos de adaptarlos a las nuevas políticas económicas poscrisis.

En segundo lugar, a raíz del incremento de las inversiones en el exterior de las translatinas y el rol protagónico de Brasil como *global player*, la región comienza a tener un peso económico relevante en el escenario internacional y, por lo tanto, un mayor poder de negociación a la hora de implementar nuevas reglas en materia de inversiones. Así, parecería que América Latina deja de pertenecer al club de los *rule takers* y pasa a formar parte del club de los *rule makers*, lo cual le permitiría introducir cambios de sustancia en los futuros acuerdos internacionales de inversión.

En tercer lugar, no debemos olvidar que la región no posee un marco jurídico unificado en materia de inversiones. En la actualidad, las inversiones son reguladas por el NAFTA, la Comunidad Andina, algunos TLC y los Estados.

En cuarto lugar, es necesario reflexionar sobre el potencial rol de la región como *rule maker* en materia de inversiones, dado que dicho rol conlleva indefectiblemente un alto grado de responsabilidad en la generación de acciones comunes, en la búsqueda de consensos y en la creación de regulaciones que sean coherentes con el "pensamiento estratégico" de la región.

Por último, entiendo que los Acuerdos de Inversión no son meramente un estímulo económico, sino una necesidad que debe contemplar cualquier política económica orientada a la inserción estratégica de América Latina en el mundo.

REFERENCIAS

“Declaración pública sobre el régimen de inversión internacional”, agosto 2010.

“Investment Treaty News”, setiembre 2010.

“Key terms and concepts in IIA”, UNCTAD series, 2004.

“La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2009”, CEPAL.

“Latest developments in Investor-State Dispute Settlement”, UNCTAD, 2010.

World Investment Report 2010, UNCTAD.

www.icsid.org

www.mercosur.org

www.oecd.org, investment news 2010.

La agricultura a comienzos del siglo XXI

El comienzo del presente siglo encuentra al mundo en general y al sector agrícola en particular afectado por cambios significativos: iniciada bastante antes de finalizar el siglo XX, la Ronda de Negociaciones multilaterales de Doha, con sus promesas de liberalización del comercio agrícola, no ha finalizado todavía y su futuro es incierto; la emergencia vigorosa de países con muy altos consumos y crecimiento, especialmente China y luego India, el sudeste asiático en general y algunos países africanos; la crisis financiera originada en la liberalidad crediticia de los mercados más desarrollados, la continuidad asombrosa de un proceso de innovación y cambios tecnológicos vertiginosos y la subsistencia de un mundo marcadamente desigual con el contraste del hambre y la sobreabundancia, son aquellos aspectos destacables que enmarcan las perspectivas del sector agrícola argentino en una proyección de su vinculación con el mercado internacional.

La Ronda Doha

La Ronda multilateral de negociaciones comerciales denominada del Desarrollo o de Doha, se inició con un mandato negociador, aunque no logró concluir la segunda etapa, al no acordarse las modalidades del marco de la negociación.

El mandato planteaba como objetivos principales profundizar la liberalización del comercio y lograr equidad y reglas de mercado para el comercio agrícola. Para este sector, específicamente: mejoras sustanciales en el acceso a los mercados; reducir y acordar la eliminación de los subsidios a las exportaciones y reducir sustancialmente los subsidios domésticos distorsivos.

Acceso a mercados. La negociación avanzó hasta definir escalas de reducciones arancelarias fijas para los bienes industriales y de magnitud inversa a la cuantía de los aranceles para los agrícolas⁴⁷, con una quita de entre el 50% y el 75% para los países desarrollados y de 2/3 de aquellos valores para los países en desarrollo.

⁴⁶ Una versión similar de este artículo ha sido publicada en la revista digital del Plan Fénix, www.vocesenelfenix.com

⁴⁷ El Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC define los bienes agrícolas incluyendo además de los productos primarios de origen agropecuario, a sus procesados, excluyendo a los productos de la pesca, forestales y procesados de los primarios no alimenticios.

Sin embargo, se crearon los "productos sensibles", los "productos especiales" y el "Mecanismo de Salvaguardia Especial" como instrumentos de excepción, permitiendo la protección de mercado de algunos productos, tanto para —una vez más— países desarrollados como para países en desarrollo.

Subsidios a las exportaciones. La Conferencia Ministerial de Hong Kong de diciembre de 2005 tuvo como avance concreto más destacado definir 2013 como fecha límite para la eliminación de los subsidios a las exportaciones. Sin embargo, existen subsidios a la exportación ocultos bajo diferentes formas de concesiones que resultaba necesario disciplinar, principalmente: créditos, garantías y seguros a la exportación, así como empresas comercializadoras estatales y ayuda alimentaria. Si bien se avanzó en su explicitación y tratamiento, estos trabajos tampoco se concluyeron.

Ayuda interna o apoyo doméstico. Para la reducción en la ayuda interna total se definieron reducciones, desde 55% hasta 80%, mayores en la medida en que fuera mayor la ayuda interna preexistente. Asimismo, se reduciría el mínimo de ayuda interna permitido, según el tipo de países y se establecía un límite específico de ayuda interna por producto.

Otro resultado de las modalidades era que se consolidaba la legitimidad de los pagos desacoplados, supuestamente no distorsivos, denominados genéricamente "de caja verde", que no tienen que ser reducidos, admitiendo el pase progresivo desde las categorías de ayuda interna con compromiso de reducción hacia esta no vinculada a precios ni a niveles de producción.

Otras cuestiones que integran el mandato ministerial son las vinculadas con las Preocupaciones No Comerciales (NTC) y con los derechos de propiedad intelectual. Para los primeros, aludiendo a las cuestiones ambientales y laborales, el mandato requirió que fueran "tenidos en cuenta" en las negociaciones, mientras que para los derechos de propiedad intelectual requirió la creación de un registro multilateral de indicaciones geográficas de vinos y espirituosas y la negociación de su posible extensión a otros productos.

La demanda por alimentos

Salvo contadas excepciones, fue una constante a lo largo del siglo XX la permanente pérdida de precio relativo de los alimentos respecto a las manufacturas de origen industrial. Esta tendencia, que se presumía inamovible, se vio paulatinamente modificada por la emergencia de países con economías de tamaño significativo y que desarrollaron políticas de crecimiento exitosas, haciendo su irrupción como interlocutores necesarios de la economía internacional: en primer lugar China y luego India, Indonesia, Corea y otros países asiáticos y africanos.

La consecuencia necesaria del aumento de la demanda por alimentos, esto es, la incorporación de sus habitantes al mundo del consumo en cantidad, diversidad y calidad, dio lugar a una fuerte presión sobre los precios de los productos primarios.

Crisis financiera

La crisis que partiera de las hipotecas de baja seguridad generó en los países centrales migración de capitales, descenso de tasas de interés y fuerte caída en los niveles de empleo, con sus consiguientes y realimentados costos fiscales, impactando en un reforzamiento de políticas proteccionistas y en la derivación de capitales hacia aquellos sectores del mundo económico que prometen mayor rentabilidad relativa, como es el caso de los commodities agrícolas y de su bien de capital básico: la tierra.

El retroceso de precios implícito en la crisis demostró ser momentáneo. Al inicio de 2010 ya eran claras las tendencias de la recuperación, así como que los movimientos de capitales no productivos dejaron de presionar sobre los precios de la tierra, atenuándose los movimientos abruptos.

Expectativas a mediano plazo

La negociación multilateral

La Ronda Doha se encuentra paralizada. Sin embargo, no debe descartarse por completo un reinicio de negociaciones. Las divergencias en los distintos temas de trabajo eran importantes. Sin embargo, eran tanto o más importantes los acuerdos trabajosamente alcanzados hasta el momento de la suspensión.

La eliminación de subsidios a la exportación, un mayor disciplinamiento de formas equivalentes a dichos subsidios, los recortes arancelarios y las limitaciones a la ayuda interna son los elementos positivos acordados hasta el momento, los que, ante una eventual continuación de la Ronda, deberán evaluarse a la luz de la afectación de los sectores industriales y de los temas pendientes de la propia agenda agrícola, tales como los productos especiales nominales por los países desarrollados, la Medida de Salvaguardia Especial y los compromisos que deban adquirirse en materia de propiedad intelectual y cuestiones medioambientales.

Evolución de la demanda por alimentos

El retorno de China al sendero de crecimiento, la afirmación de India como cliente en materia de productos primarios y la expectativa centrada en la demanda de otros países "emergentes", permiten sostener firmes expectativas en el mantenimiento de niveles crecientes de demanda global por alimentos y, consecuentemente, una tendencia de largo plazo de aseguramiento de buenos mercados para nuestra oferta exportable primaria.

Sin embargo, no resulta el único elemento que se avizora positivamente. También la diversificación del consumo jugará un papel significativo en la constitución del conjunto de posibilidades que se presentan a nuestra inserción inter-

nacional en el mundo alimentario. Algunas estimaciones indican que en los próximos 20 años se duplicaría la clase media mundial. Esto implicará necesariamente consumo diversificado, bienes más sofisticados y de mayor valor agregado.

Cuestiones del mercado

La apertura de mercados y las condiciones en que se realiza el comercio no dependen solamente de la negociación multilateral. De hecho, el entretendido de acuerdos regionales y bilaterales que se va formando integra mayores áreas de libre comercio, aun cuando normalmente limitadas a ese aspecto: el ámbito arancelario. Así, por ejemplo, en el caso de Sudamérica, excluidas Guyana y Surinam, ese entramado de acuerdos concretará en 2018 una Zona de Libre Comercio completa, con la exclusión puntual de algunos productos, naturalmente, agrícolas.

Además de las arancelarias, las restricciones de acceso a los mercados se enmarcan en otras disciplinas frecuentemente negociadas, como es el caso del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias o el de Obstáculos Técnicos al Comercio, adoptados sistemáticamente como normas de referencia.

Asimismo, resulta previsible la introducción de nuevas limitaciones al comercio de bienes, especialmente de alimentos, generadas por cuestiones de preservación medioambiental y de protección laboral. Interesa resaltar que en su necesaria y conveniente atención no se generen barreras injustificadas al comercio que, con seguridad, afectarían primeramente a nuestras exportaciones. A ellas se agregan las exigencias de los negocios enteramente privados que, en virtud de dominar importantes porciones de la comercialización, imponen reglas propias más allá de las acordadas multilateralmente.

Reflexiones finales

Es incierto que la Ronda Doha se concluya. Aun cuando las posiciones planteadas han manifestado distancias difícilmente salvables, no puede descartarse su reinicio. Esa posibilidad tiene elementos claramente interesantes para la Argentina: reducción arancelaria generalizada (aunque podría haber excepciones); plazo cierto para la eliminación de los subsidios a las exportaciones y disciplinamiento de toda forma de ayuda equivalente; reducción general de la ayuda interna más claramente distorsiva y pasaje de dichos fondos a la modalidad desacoplada.

En caso de no concluir la Ronda, continuarían las condiciones del comercio internacional como al presente, con aquellas distorsiones y muy altas protecciones arancelarias, seguramente acompañadas con frecuentes medidas de defensa comercial que protejan de subsidios y de la necesidad de colocar excedentes, aunque sin mejorar las condiciones de acceso a los mercados.

Para la Argentina y para el Mercosur, un paliativo desde el punto de vista agrícola sería la conclusión satisfactoria de la negociación del Área de Libre Comercio con la UE, dado que le abriría el mercado de mayor poder adquisitivo actualmente existente. Sin embargo, ambas cuestiones pueden ponerse en duda: que concluya la negociación y, en tal caso, que sea satisfactoria para los intereses argentinos, especialmente si estos se observan desde la integralidad de su economía.

El mercado internacional seguramente continuará tonificado en el rubro alimentario y más aún en el de los productos primarios. Como contraparte, es esperable una intensa competencia en el sector industrial, donde Asia —en general— hará sentir su presencia competitiva.

También se espera un fuerte crecimiento de la demanda de alimentos elaborados, lo que concretaría posibilidades de pasar de la exportación de commodities a la de procesados: del poroto y la harina de soja y el maíz a la carne de pollo, de cerdo o bovina; de la leche en polvo a los quesos; del trigo al gluten, las pastas y las galletitas; de la cebada a la malta; del azúcar a los caramelos, los chocolates y los alimentos edulcorados naturalmente. Simultáneamente, fortalecer los productos competitivos de las economías regionales: frutas de clima templado en todas sus variedades, sus procesados, vinos, hortalizas, legumbres y tabaco, concentrando esfuerzos para generar el mayor procesamiento posible en la zona de producción.

Para lograrlo, se debería recorrer el difícil camino de la acción conjunta, tanto con los empresarios en la búsqueda de diversificación y mayor grado de elaboración, como en el ámbito externo, avanzando en el plano técnico (cuestiones sanitarias y de calidad) y en el comercial, de apertura de mercados, con el necesario apoyo estatal en la negociación y en la promoción.

La Argentina tiene los recursos y los medios para iniciar esa etapa. El carácter y la cuantía de su producción alimentaria son suficientes para alimentar varias veces a una población como la suya. Las ideas propuestas aquí no indican la selección de una estrategia exportadora que ignore las necesidades internas. En la Argentina hay pobreza y hay pobres insuficientemente alimentados. Pero esto deviene de una deficiente distribución de la riqueza, no de la falta de alimentos. En esta línea, cualquier estrategia exportadora debe preservar la atención de las necesidades alimentarias de nuestra población, en particular apoyando aquellos instrumentos que coadyuven a una distribución más igualitaria de los alimentos y de la riqueza que los sustenta.

La protección del medio ambiente se está transformando en un excelente argumento para limitar el comercio internacional. Lo tradicional ha sido justificar el proteccionismo comercial sosteniendo que las industrias nacionales aún son muy jóvenes como para competir con las de otros países —argumento de la industria naciente o infante—, que se debe proteger el empleo nacional —en particular en momentos de crisis—, que hay que buscar un saldo comercial positivo y que se debe favorecer el desarrollo de un sector estratégico.

Pero desde hace algunos años se ha sumado otro conjunto de argumentos que utilizan cuestiones más sutiles y que lucen un mayor grado de legitimidad a los ojos del ciudadano común, entre las que se cuenta la protección del medio ambiente. De esta manera, este tema pasó a ser utilizado, de un modo cada vez más difundido, como un argumento para justificar medidas que traban la importación.

Como la preocupación por el cuidado del medio ambiente tiene mayor fuerza en los países desarrollados, éstos son los que más están recurriendo a este tipo de medidas, que afectan en particular a las exportaciones provenientes de los países emergentes y de menor desarrollo.

Con este marco, en la primera sección de este trabajo se repasan las relaciones básicas entre comercio, medio ambiente, política comercial y política ambiental, mientras que en las siguientes secciones se analiza lo que puede denominarse como el proteccionismo ambiental, comenzando con los instrumentos de política comercial que se utilizan, los argumentos que lo justifican, los productos y ámbitos de aplicación actual y potencial, las nuevas tendencias y una breve presentación de las acciones de respuesta a este fenómeno.

Las múltiples relaciones entre comercio y medio ambiente

Las relaciones entre comercio y ambiente son múltiples. En primer lugar, el aumento del comercio internacional puede tener distintos efectos sobre el ambiente, que se han clasificado en efecto escala, efecto producto y efecto estructural (Stevens, 1993). El efecto escala hace referencia a la relación entre el medio ambiente y el aumento de la actividad económica derivado del mayor comercio, efecto que puede ser positivo —v. g., el aumento de la eficiencia por el mayor comercio hace que se requieran menos recursos naturales y se generen menos residuos— o negativo —más actividad económica puede ocasionar mayor

contaminación—. El efecto producto se refiere a que el comercio permite que se importen bienes y tecnologías menos contaminantes, pero también pueden ingresar otros que son perjudiciales —residuos peligrosos—. Por último, el efecto estructural ocurre cuando el incremento del comercio puede cambiar la estructura económica del país, con un aumento de la participación de los sectores que contaminan menos o utilizan menos los recursos naturales o, a la inversa, un mayor papel de los sectores contaminantes o intensivos en recursos naturales.

En segundo lugar, el ambiente y la dotación de recursos naturales condicionan las corrientes comerciales, al influir en las ventajas comparativas de un país y en el tipo de productos en que se puede especializar.

En tercer lugar, también las relaciones se dan en el terreno de las políticas públicas. Por ejemplo, la política comercial puede utilizarse para alcanzar objetivos de la política ambiental, como lo es el favorecer el cuidado de un recurso natural o reducir la emisión de cierta sustancia contaminante. Al mismo tiempo, la política ambiental puede servir para el logro de objetivos de la política comercial, como trabar la importación de un bien o favorecer la exportación de otro. Ambos conjuntos de medidas de la política comercial y de la ambiental conforman el proteccionismo ambiental, que se analiza a continuación.

Los instrumentos del proteccionismo ambiental

Para el logro de objetivos ambientales, ya sea definidos a nivel multilateral, regional o unilateral, son variados los instrumentos de política comercial y ambiental a los que se puede recurrir. Algunos ya se aplican, otros están en proceso de ser aplicados, mientras que otros no han pasado de la etapa de propuesta y debate.

Aranceles aduaneros diferenciales a bienes favorables o perjudiciales para el medio ambiente

Con el objeto de reducir la importación de ciertos bienes o favorecer la compra de otros, un país puede modificar sus aranceles aplicados. Por ejemplo, aplicar un mayor arancel a bienes intensivos en gases de efecto invernadero y uno más bajo a bienes que permitan una menor emisión de estos gases. El límite máximo para este cambio es el arancel consolidado en la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁴⁸.

⁴⁸ El arancel consolidado es el que un país registra en el OMC como el máximo que va a cobrar a un producto.

Pagos en frontera en función del método y del proceso productivo

Un importador puede estar obligado a pagar un cargo en función del impacto ambiental durante las etapas del ciclo de vida del producto previas al ingreso al mercado de destino. Un ejemplo de esto es el pago que se está estudiando en algunos mercados por la emisión de gases de efecto invernadero ocurrida durante la producción y el transporte del producto. Esto se conoce como ajuste en frontera del carbono.

Este tipo de pagos se pueden relacionar con el instrumento de política ambiental empleado por el país importador. Por ejemplo, si los productos locales están gravados por un impuesto a la emisión de carbono, ese impuesto también se aplicaría a los productos importados. Si el país importador utiliza un sistema de permisos negociables de emisión, el importador debería presentar la cantidad de permisos acorde con la emisión realizada. La dificultad en el cálculo de la cantidad emitida de los gases y la arbitrariedad que de ello puede derivar conlleva el riesgo de su utilización como una medida proteccionista encubierta.

Derecho compensatorio por subsidios ambientales implícitos

Una regulación ambiental menos exigente o un control estatal menos estricto hacen que los productores de un país tengan menores costos que si estuvieran en un país donde la exigencia y el control son mayores. Esa diferencia de exigencia podría ser vista como un subsidio implícito de parte del Estado y de allí que algunos afirman que ello constituye una competencia desleal. Es por ello que se sostiene que ese subsidio podría estar sujeto a un derecho compensatorio. Pero sería un derecho que compensa la falta de acción y no una acción concreta, como ocurre con los derechos compensatorios que se aplican en la actualidad.

Requisitos de acceso bajo la forma de normas técnicas y requisitos de información

Para diferenciar los bienes según la magnitud de los impactos ambientales, ya sea durante la etapa de producción como durante la de consumo, es práctica común recurrir a normas técnicas que indican qué insumos y procesos de producción son permitidos y cuáles no, como también a requisitos de información sobre los impactos ambientales vinculados con el producto y el proceso productivo. Los requisitos de información pueden buscar transmitirla al consumidor —v. g., etiquetas adosadas al producto final— o a las empresas —v. g., certificaciones de gestión ambiental, como la ISO 14000—. Estas normas y requisitos pueden ser de carácter obligatorio o voluntario. Este conjunto de medidas, si bien en general se originan en la política ambiental interna, actúan como requisitos de acceso a un mercado.

Un ejemplo en debate en estos momentos es el etiquetado de la "huella de carbono" (*carbon footprint*, en inglés). La huella de carbono se refiere a la medición de las emisiones totales de gases de efecto invernadero resultantes de la produc-

ción de un bien, desde el momento del inicio del proceso de producción hasta su llegada al país de consumo. En general se presenta como una medida orientada a generar conciencia en la población para que consuma bienes que han sido producidos con menores emisiones de dichos gases y se relaciona en general con las políticas del "compre local".

Todos estos requisitos pueden dificultar el acceso al mercado que los pide ya sea porque: i) el exportador no los cumple o le es muy costoso cumplirlos, ii) los criterios para la certificación pueden no tomar en cuenta que el exportador podría cumplir con el objetivo de protección ambiental de la norma pero de un modo distinto al fijado, debido a las distintas características de su país respecto del de destino, iii) el proceso de acreditación puede tornar muy costosa la obtención del certificado o etiquetado.

Subsidios internos a la producción e innovación

Un país puede otorgar subsidios para la producción interna y para investigación y desarrollo de bienes y servicios ambientales, como también para la modificación de las tecnologías utilizadas para hacerlas más acordes a las exigencias ambientales locales y de los mercados externos. Un punto a cuidar en esto es que dichos subsidios pueden llegar a vincularse con futuras barreras arancelarias y no arancelarias si es que favorecen ciertos cambios tecnológicos que luego se piensa exigir también a los productos importados, que pueden provenir de países donde los productores no reciben subsidios equivalentes.

Los argumentos

Este tipo de proteccionismo tiene argumentos específicos de tipo ambiental —relacionados con la contaminación y los problemas que se ocasionan a los recursos naturales— y otros de tipo económico —consecuencia de las diferencias entre las políticas ambientales de los diversos países (OECD, 1997)—.

Argumentos ambientales

Bajo este tipo de argumentos se sostiene que es necesario limitar el ingreso de productos importados porque así se protegen el medio ambiente y los recursos naturales. Este argumento tiene algunos matices. En primer lugar, se plantea que hay que cuidar el ambiente del país que compra el producto por los daños que podría causar el consumo de productos importados. Esto se nota en los requisitos que limitan el acceso de productos químicos, pesticidas y agroquímicos; también en la exigencia de reciclar los productos y en las normas sobre la disposición de los residuos resultantes del consumo del producto importado.

En segundo lugar, se afirma que debe cuidarse el ambiente compartido. Éste puede incluir áreas comunes a algunos países, como un río, lago o mar, o a especies animales cuyo hábitat es compartido por varios países, caso de aves, mamí-

feros o peces. También el medio ambiente compartido incluye a los denominados bienes ambientales globales, esto es, aquellos que son comunes a todos los países, como la capa de ozono, el clima global y las especies animales migratorias.

En tercer lugar, se argumenta que debe protegerse el ambiente del país que produce los bienes, lo que los economistas llaman externalidades en la etapa de producción. Por ejemplo, exigir que en la producción de un bien no se contamine el agua o el aire en el país donde se lo fabrica, que no se sobreexploten sus recursos naturales como bosques, peces y animales salvajes, o que se cuide el bienestar animal. En algunos casos estas externalidades pueden tener efectos que trascienden las fronteras del país, como podría ser la contaminación de un río que aguas abajo llega a otro país, o emisiones gaseosas que pasan a un país vecino. Pero también se apunta a problemas que quedan restringidos al país donde se producen los bienes. Estas últimas son las cuestiones más discutidas, porque se pretende indicar a otro país cómo debe cuidar su ambiente, algo similar a exigirle a una persona que evite acciones que uno considera que dañan su salud pero que no perjudican a nadie más. A veces puede ser interpretado como una forma del país importador de buscar imponer sus valores sobre cuestiones ambientales a la población de otros países.

Argumentos económicos

La motivación económica se vincula con la ambiental a raíz de la relación entre las medidas de política ambiental que toman el país importador y el exportador. En primer lugar, la competitividad de los productos puede verse afectada si es que se producen en un país con una política ambiental más rigurosa, de modo que son mayores los costos derivados del cumplimiento de la normativa ambiental. En segundo lugar, la política ambiental puede hacer que las inversiones migren hacia países con regulaciones menos exigentes, lo que se conoce como la hipótesis de los "refugios de contaminación" (*pollution haven*, en inglés). Si estas dos hipótesis fuesen ciertas, para evitar la pérdida de competitividad de sus productos y la emigración de inversiones, a un país le convendría i) no adoptar internamente medidas más exigentes que los demás países, o ii) implementar medidas que compensen la diferencia de costos ocasionada por la mayor rigurosidad de su política ambiental.

Lo primero se ha discutido como una restricción que enfrentaría la política ambiental interna para buscar un mayor cuidado del ambiente, y así se igualarían hacia abajo el nivel de los estándares ambientales —lo que en teoría se ha denominado la hipótesis *race-to-the-bottom*—. Lo segundo sirve para justificar algunos instrumentos mencionados, como los pagos en frontera, el derecho compensatorio y las normas técnicas.

Esta cuestión ha cobrado actualidad por el problema del cambio climático y la justificación de medidas que se han propuesto en Estados Unidos y la Unión

Europea y en las negociaciones a nivel de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. En este contexto se discute cómo evitar la denominada fuga de carbono (*carbon leakage*, en inglés), definida como la relación entre el aumento de la emisión de dióxido de carbono en países que no asumen compromisos de reducción de gases de efecto invernadero y la disminución de dióxido de carbono en países que sí asumen dichos compromisos.

Estas cuestiones se han analizado desde un punto de vista teórico y empírico. La respuesta del análisis teórico es que manteniendo los demás factores constantes, una medida ambiental más rigurosa puede ocasionar un incremento de los costos de producción y de gestión y así afectar la competitividad y la decisión de localizar inversiones.

Pero lo que aquí importa es la respuesta del análisis empírico. Los estudios que sobre el tema se han llevado a cabo durante los últimos 25 años concluyen que dichos efectos, aunque existen, no son suficientes como para modificar las corrientes de comercio y de inversión, salvo en casos específicos donde el factor ambiental es un componente muy importante en los costos totales.

Sin embargo, esta conclusión podría llegar a cambiar en el futuro, ya que habría que evaluar en qué grado los mayores niveles de exigencia a que apuntan los actuales cambios en las medidas ambientales nacionales y multilaterales pueden hacer que el factor ambiental pase a ser uno de los determinantes primarios del comercio y la inversión.

Productos y ámbitos de aplicación actual o potencial

El empleo de los instrumentos descritos y con los argumentos presentados se da en el comercio de diversos productos y en distintos ámbitos. Respecto a los productos, este tipo de medidas se encuentran en el comercio de bienes agrícolas, de productos derivados de la biotecnología, de los biocombustibles, de los productos de la pesca, de la flora y fauna silvestre y de bienes industriales, entre otros.

En relación a los ámbitos donde se aplican o discuten, se da a nivel nacional, regional y multilateral. En el ámbito nacional se aprecia en el diseño de la política comercial y de la política ambiental y también en el desarrollo de normas a nivel privado. Mientras las acciones de política pueden discutirse entre Estados a nivel bilateral y cuestionarse en foros internacionales —caso del mecanismo de solución de diferencias de la OMC—, las normas privadas son más difíciles de ser caratuladas como violatorias de normas internacionales que fueron pensadas para fijar un marco legal a las acciones de los gobiernos.

En el ámbito regional, estos instrumentos y argumentos se encuentran en los acuerdos comerciales —los casos más conocidos son el del NAFTA y la Unión Europea—. A nivel multilateral, se encuentran ejemplos de estas medidas en los

acuerdos ambientales —caso de los referidos a cambio climático⁴⁹, la capa de ozono⁵⁰, los organismos genéticamente modificados⁵¹, la flora y fauna silvestre⁵²—, en los acuerdos comerciales —GATT/OMC— y en las discusiones en los foros referidos a esos acuerdos y también en otros ámbitos, sea ambientales —Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)— o económicos —Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD)—.

Las nuevas tendencias del proteccionismo ambiental

Mientras que en un primer momento se comenzó a utilizar al medio ambiente como un argumento para limitar el comercio, ya sea bajo justificaciones ambientales o económicas, en los últimos años se han sumado instrumentos, argumentos y ámbitos de aplicación que complementan a los tradicionales.

En el terreno de los instrumentos, una tendencia reciente es el empleo creciente de normas privadas que, bajo la forma de requisitos relacionados con la característica del producto y del proceso productivo, impactan sobre los bienes que pueden acceder a un mercado. Es terreno de debate actual en qué medida los gobiernos pueden ser responsabilizados por estas normas si es que restringen el comercio (Sáez, 2009).

En el campo de los ámbitos de aplicación, se aprecia la mayor integración de las cuestiones ambientales en las negociaciones comerciales regionales, como ocurre con la evaluación del impacto ambiental de los acuerdos de libre comercio, durante la etapa de negociación, que exige la política de Estados Unidos y de Canadá y la evaluación de sustentabilidad que requiere la Unión Europea (OMC, 2010).

En lo referido a los argumentos, uno es utilizar el argumento ambiental para lograr la apertura del mercado de productos industriales de los países en desarrollo, aduciendo que esa medida es para el beneficio de estos países y no para permitir que otros aumenten sus exportaciones. Esto se refleja en la discusión en la Ronda Doha de la OMC respecto de la liberalización del comercio de bienes y servicios ambientales. Esta negociación en principio pretende facilitar el ingreso de bienes y servicios que sirven para la protección del ambiente, pero que podría limitar la capacidad de los países importadores de lograr un desarrollo propio de

⁴⁹ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

⁵⁰ Protocolo de Montreal.

⁵¹ Protocolo de Cartagena.

⁵² Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES).

dichos bienes y, por la dificultad de diferenciar en la Aduana si los bienes que se importan se usarán para fines ambientales o no, reducir las trabas a la importación de bienes que se usan para otros fines (Fastame y Niscovolos, 2007).

También en el terreno de los argumentos, se busca vestir medidas tradicionales con ropaje nuevo. Es el caso de la justificación de los subsidios al agro en los países desarrollados bajo el argumento de que son pagos por los servicios ambientales que presta el sector⁵³ y la defensa de los subsidios a la industria en momentos de crisis con el argumento de que sirven para mejorar su desempeño ambiental, tal como está sucediendo en la presente crisis económica (Robins *et al.*, 2009).

¿Qué hacer?

¿Qué pueden hacer los países emergentes, que son los principales afectados por estas medidas en aumento? Por un lado, estar atentos a cada una de las medidas que toman los países desarrollados y protestar en los foros correspondientes, en especial en la OMC. Por ejemplo, en caso de existir diferencias entre los miembros de la OMC en relación a la aplicación por uno de ellos de medidas comerciales o de efecto equivalente que perjudican a otros, la parte perjudicada puede recurrir al sistema de solución de diferencias.

Por otro lado, cuidar que en las negociaciones internacionales de temas comerciales y ambientales no se autorice el proteccionismo ambiental, aunque sea de modo solapado. Entre las negociaciones más conocidas donde se busca introducir este proteccionismo, se destacan las de la Ronda Doha de la OMC y las de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Por último, dado que las protestas comerciales no suelen tener resultados en el corto plazo y a veces no tienen resultados favorables ni siquiera en el largo plazo, el sector privado debe evaluar cómo adaptarse a estos requisitos, si es que le conviene hacerlo. Para este tipo de evaluaciones son útiles los análisis de vulnerabilidad y de capacidad de adaptación (Galperín, Fernández y Doporto, 2000; Galperín y Pérez, 2004), que permiten identificar la posición en que se encuentra un sector frente a los requisitos de los mercados externos y ver si posee la capacidad de adaptación necesaria para cumplirlos.

REFERENCIAS

Fastame, Inés y Luis Niscovolos (2007). El medio ambiente y la OMC. Reseña sobre las negociaciones en bienes y servicios ambientales. *Boletín Informativo Techint* 322: 61-104.

Galperín, Carlos, Silvia Fernández e Ivana Doporto (2000). *Los requisitos de acceso de carácter ambiental: ¿un problema futuro para las exportaciones argentinas?* Documento de Trabajo N° 5, Departamento de Investigación - Universidad de Belgrano.

Galperín, Carlos y Guillermo Pérez (2004). *Los complejos de manzanas y peras de la Argentina y los requisitos sanitarios y ambientales: un análisis de fragilidad*. Documento de Trabajo N° 118, Departamento de Investigación - Universidad de Belgrano.

IEEP (2010). Public goods emerging as a central rationale for future CAP support. *IEEP CAP2020 Policy Briefing* 7, setiembre.

OECD (1997). *Processes and production methods (PPMs): conceptual framework and considerations on use of PPM-based trade measures*. PCDE/GD(97)137. París: OECD.

OMC (2010). Sharing experience on environmental reviews. En http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/reviews_exper_e.htm.

Robins, Nick, Robert Clover y Charanjit Singh (2009). *A climate for recovery. The colour of stimulus goes green*. HSBC Global Research. 25 de febrero.

Sáez, Francisco Fabián (2009). Repercusiones de las normas privadas en el comercio agroalimentario. *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración* 14: 93-116.

Stevens, Candice (1993). The environmental effects of trade. *The World Economy* 16 (4): 439-451.

⁵³ Esto forma parte del debate sobre cómo será la política agrícola común de la Unión Europea que deberá regir luego de 2013. Véase IEEP (2010).

VENTAJAS Y DESAFÍOS DE LA APERTURA PARA PAÍSES EN DESARROLLO EN EL MERCADO DE LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS

Guillermo Rozenwurcel

En los últimos veinte años, los sistemas de compras públicas han generado un interés creciente, tanto en los ámbitos académicos como en el de los *policy makers*. Su importancia se refleja en su significativa participación en el PBI (entre el 10% y el 15%) y en su impacto en el comercio internacional, representando el 15%.

Existen numerosos países en desarrollo que buscan mejorar la eficacia y la eficiencia de sus sistemas de compras públicas. Paralelamente, existe gran interés en los diferentes organismos internacionales para que estos países realicen reformas en sus sistemas.

El Banco Mundial, la Unión Europea, la OCDE y Naciones Unidas, entre otros, han elaborado normas, recomendaciones y códigos de conducta de lo que debe ser un buen sistema de compras públicas.

En 1994 las negociaciones multilaterales en la OMC alcanzaron el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP), basado en los principios de apertura, transparencia y no discriminación y la búsqueda de la armonización de los procedimientos de compras públicas de todos los países signatarios. La idea fundamental del acuerdo es lograr, de forma gradual, un mercado mundial unificado de compras públicas (Evenett y Hoekman, 2004 y 2005; Hoekman y Mavroidis, 1995).

La idea de internacionalizar o no las compras públicas se encuentra reflejada en dos enfoques: uno hace hincapié en la eficiencia en el uso de fondos públicos, el otro concibe su uso como una herramienta de política industrial.

El primer enfoque promueve la introducción de mecanismos de mercado en los procesos de compras públicas como una manera de incrementar la competencia por el lado de la oferta, con el objetivo de bajar los precios, mejorar la calidad y hacer más eficiente y transparente el gasto público.

Sin embargo, la mayoría de las veces los gobiernos utilizan las compras públicas como mecanismo de fomento de determinados tipos de empresas, regiones o sectores vinculados con diferentes objetivos políticos: la redistribución del ingreso, la promoción de alguna región y el desarrollo innovativo, entre otros.

Por otro lado, la aplicación de estos Acuerdos podría significar un debilitamiento de la capacidad del Estado para utilizar las compras públicas con el objetivo de

promover la actividad económica interna de los países. Este problema también ha recibido un tratamiento específico en los procesos regionales de integración económica, como en algunos de los más recientes acuerdos de libre comercio. En varios de estos casos, el argumento es que la apertura de las compras públicas a nivel regional expone a los proveedores locales a la competencia moderada que podría servirles para enfrentar la competencia internacional más adelante.

En el presente documento se analizará el dilema sobre la internacionalización del mercado de compras públicas y la influencia que las regulaciones del comercio internacional, ya sea a través de acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales, tienen sobre este mercado.

¿Internacionalizar o no internacionalizar?

¿Por qué conviene internacionalizarse?

Según la OMC, dado que la contratación de bienes y servicios por parte del Estado representa una parte importante del mercado de un país para los proveedores extranjeros, es de gran importancia para el comercio internacional. En consecuencia, los principios de transparencia y competencia justa y efectiva, que defiende la OMC desde su creación en 1994, son igualmente aplicables en el ámbito de las compras públicas.

La OMC considera que "un régimen de contratación abierto, transparente y no discriminatorio es el mejor instrumento para hacer un uso óptimo de los recursos, ya que permite aprovechar al máximo la competencia entre los proveedores".

¿Por qué no conviene?

En países en desarrollo, el Estado es un actor indispensable para la promoción de la actividad económica. En el marco de este desafío para el desarrollo, las compras públicas son una actividad sumamente relevante.

Las compras públicas pueden ser utilizadas como instrumento de política para promover la mejora de cierto tipo de empresas y sectores que son estratégicos para lograr procesos de desarrollo más equilibrados y sostenibles a nivel nacional, regional y local. En este sentido, la promoción de 1) las MiPyMEs, 2) los sectores de tecnología compleja y 3) las regiones más atrasadas son ejemplos destacados de este tipo de estrategias.

Como señala Fornieri (1998), "las compras del Estado revisten un carácter estratégico y fundamental en razón de los intereses en juego, de los actores involucrados, y del volumen de las operaciones comerciales que se realizan bajo estas operaciones contractuales. En cuanto a los intereses en juego, hay claramente dos: el primero es el de lograr la maximización y eficiencia de los recursos públicos y el segundo el de la utilización de las compras como un medio para la promoción del desarrollo de la industria o tecnología local".

Medidas de protección

Las medidas de protección más utilizadas son:

- Preferencias de precios a productores domésticos.
- Licitación pública e internacional, utilizando la internacional, por ejemplo, sólo cuando no existen proveedores locales que puedan presentar ofertas.
- Establecimiento de requisitos de contenido local y otras condiciones.
- Preferencias para proveedores que subcontraten empresas o mano de obra nacional.
- Obligación a empresas en ciertas contrataciones a asociarse con empresas locales para presentar ofertas.
- Leyes de "Compre Nacional", que otorgan márgenes de preferencias para comparar ofertas y otorgar contratos.
- Otorgamiento de trato preferencial a pequeñas empresas.

La opción de los acuerdos bilaterales

Qué y cómo se negocia

Normativa: disciplinas en materia de procedimientos y prácticas de compras de entidades públicas cubiertas por el acuerdo:

- No discriminación.
- Disciplinas relacionadas con el libre acceso a los mercados (cobertura, normas de origen, denegación de beneficios, disciplinas/prohibición de compensaciones, etc.).
- Transparencia.
- Debido proceso.
- Estadísticas/Registro de las contrataciones.

Listados de bienes, servicios y obras públicas por un lado, y de niveles de gobierno y organismos incluidos por el otro (acceso a mercados).

La normativa negociada complementa las leyes y regulaciones nacionales sobre compras públicas.

Características de los acuerdos bilaterales con Estados Unidos

Sintetizamos brevemente a continuación, como caso relevante, las características de los recientes acuerdos bilaterales realizados por Estados Unidos en la materia.

Listado de países que realizaron acuerdos bilaterales con Estados Unidos: desde 2000

<i>País</i>	<i>Fecha</i>
Singapur	2003
Chile	2003
Marruecos	2004
Bahrain	2004
Jordania	2004
Australia	2005
CAFTA	2004
Perú/Colombia	2006

Grado de alcance y cobertura

- Inclusión de concesiones públicas.
- Inclusión de productos digitales (Andinos).
- Inclusión de los gobiernos descentralizados y otras entidades.
- Listas positivas en entidades y negativas en bienes, servicios y servicios de construcción.
- Contempla futuras negociaciones.
- En los acuerdos de Colombia y Perú se prevé la revisión a los 5 años de entrada en vigor para analizar la continuación de la aplicación bilateral.

Valoración de los contratos

- Se mantiene la prescripción básica para evitar eludir el acuerdo vía división de los contratos.
- Se estipula que se debe tomar en cuenta para efectuar la valoración (toda forma de remuneración, si se trata de una licitación de varios contratos o múltiples partes, etc.)

Garantía de integridad

La garantía de integridad es una cláusula nueva para sancionar prácticas corruptas. Las diferencias entre los acuerdos son más bien formales.

Se adoptaron medidas que llevan a tipificar como delito ciertas prácticas de funcionarios y la inelegibilidad de proveedores.

Los acuerdos recogen contenidos de la Convención Interamericana sobre Prácticas Corruptas de 1996 (art. 6).

Procedimientos de licitación

Existen diferencias entre los procedimientos aceptados/reconocidos. El caso de las licitaciones privadas o selectivas.

Chile-CAFTA: se postula la posibilidad de nuevos procedimientos: 1) se asume la licitación pública como principio; 2) se pueden adoptar otros procedimientos pero las circunstancias mencionadas coinciden con la contratación directa.

En algunos casos (Andinos) se aceptan las negociaciones con proveedores durante el proceso licitatorio pero sin disciplinas como en NAFTA y ACP.

Respecto de los plazos para la presentación de las ofertas

Existen diferencias entre los acuerdos según quién sea la contraparte. Hay flexibilidad si se realizaron planes de compras anuales, utilización de medios electrónicos, etc.

Se introduce el concepto de "productos y servicios comerciales" dentro de las circunstancias que permite abreviar el plazo de presentación.

Respecto a la adjudicación de los contratos

Existen diferencias en las prescripciones sobre eventuales cambios de criterios para evaluar los contratos. Consecuencias de lo pactado en DR-CAFTA.

"Cada Parte Centroamericana y RD podrán realizar modificaciones (en los criterios para adjudicar el contrato, incluyendo los factores de costo y ponderaciones) antes de la apertura de las ofertas. Estados Unidos podrá realizar dichas modificaciones antes de la adjudicación del contrato."

Información y estadísticas

- Se excluyeron las detalladas referencias del ACP y del NAFTA.
- Los mecanismos de monitoreo se definirán en el Comité de CP.

Trato especial y diferenciado

- A diferencia del ACP, se prohíben las compensaciones.
- TED se focaliza en los umbrales diferenciales por un plazo limitado (DR-CAFTA, Colombia).

- Se abre la puerta para la cooperación, la asistencia técnica y la capacitación.
- Menos ambicioso que NAFTA: artículo sobre Cooperación Técnica más la creación de un Comité de Pequeñas Empresas.

*Listados de entidades, bienes, servicios y obras públicas
(Niveles de Gobierno)*

	<i>Nivel federal</i>	<i>Nivel sub. 1(*)</i>	<i>Otras ent.</i>
Chile	20 Entidades Centrales 52 Gob. reg.	341 Municip.	11
EE.UU. - Chile	79	36 Estados	16
Costa Rica	22	81 Municip.	13
Rep. Dominicana	22	31 Estados	15
El Salvador	11	25 Municip.	58
Guatemala	35	30 Municip.	19
Honduras	16	142 Municip.	10
Nicaragua	15	88 Municip.	32
EE.UU. - CAFTA	79	23 Estados 17 Estados	7
Perú	61	25 Regiones	23 Lista A
EE.UU. (TLC - Perú)	78	8 Estados	6 Lista A 1 Lista B
Colombia	28	32 Gobernac.	22 Lista A
EE.UU. (TCL - Colombia)	78	9 Estados	6 Lista A 1 Lista B
(*) Denegación de beneficios para proveedores de bienes y servicios de Estados no participantes.			

Umbrales

	Nivel federal (bienes y servicios)	Nivel subfederal (bienes y servicios)	Otras entidades	Todos los niveles (construcción)
TCL Chile - EE.UU.	U\$S 58.550	U\$S 460.000	U\$S 280.951 U\$S 518.000**	U\$S 6.725.000
RD - CAFTA	U\$S 58.550 U\$S 117.100*	U\$S 477.000 U\$S 650.000*	U\$S 250.000 U\$S 538.000**	U\$S 6.725.000 U\$S 8.000.000**

* Para países de América Central y la República Dominicana por un período de 3 años

** Para entidades de EE.UU. Especificadas en Lista B (Puertos de Nueva York y Nueva Jersey)

Umbrales

	Nivel federal (bienes y servicios)	Nivel subfederal (bienes y servicios)	Otras entidades	Todos los niveles (construcción)
TCL Perú - EE.UU.	U\$S 193.000	U\$S 526.000	U\$S 250.000 U\$S 593.000*	U\$S 7.407.000
TCL Colombia EE.UU.	U\$S 64.786	U\$S 526.000	U\$S 250.000 U\$S 593.000	U\$S 7.407.000 U\$S 8.000.000**

* Para entidades de EE.UU. de la Lista B (Rural Utilities Service).

** Para Colombia los tres años siguientes a la entrada en vigor del Acuerdo.

Similitudes y diferencias entre los acuerdos

- Los acuerdos siguen modelos semejantes con diferencias dependiendo de quién sea la contraparte.
- Las innovaciones respecto al NAFTA y el ACP revelan mayor flexibilidad.
- Trato especial y diferenciado respecto al ACPP.
- Se espera mayor flexibilidad en futuras notificaciones estadísticas.

Temas a tener en cuenta

- Excepción por parte de Estados Unidos de los programas para las PyMEs y las minorías: mantiene preferencia para contratos menores a 100.000 dólares.
- Complejidad de las regulaciones estadounidenses.
- Definir claramente la estrategia a seguir para obtener beneficios del Acuerdo.

La vía plurilateral: Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública (ACP)

Historia del Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública

La creación del GATT en 1947 dejó al margen de las disciplinas multilaterales y los compromisos de acceso a mercados a las contrataciones públicas. En la Ronda Tokio se dieron los primeros pasos en este campo, dando origen en 1979 al Código de Compras Públicas. Este fue firmado por trece países y renegociado durante la Ronda Uruguay, transformándose en un Acuerdo Plurilateral de Contrataciones Públicas (GPA), adoptado originalmente por sólo veintidós países, incluyendo los quince miembros de la Comunidad Europea y Estados Unidos.

Este acuerdo coexistió en algunos casos, y a su vez impulsó a posteriori negociaciones y suscripciones de acuerdos de contrataciones públicas de carácter regional que involucraron a países en desarrollo. Se podría destacar que durante la década de los noventa en los países en desarrollo de la región se produjo un proceso convergente y afín a la negociación de esta clase de acuerdos. Básicamente, se vieron disminuidas las tendencias proteccionistas del pasado y dejó de tener prioridad el uso de políticas de "compre nacional" como herramienta de desarrollo y promoción industrial. Asimismo, la necesidad de realizar ajustes fiscales permitió transformar las regulaciones destinadas a las adquisiciones públicas, creando condiciones de mayor apertura, competencia y transparencia.

En la actualidad adhieren al ACP cuarenta países de la OMC (la mayoría continúan siendo países desarrollados), pero otros ocho están en trámite de adhesión, y seis países en proceso de ingresar a la OMC también contemplan adherir al ACP (todos ellos en vías de desarrollo, incluyendo China).

Naturaleza y contenido del ACP

En términos generales el acuerdo comprende la negociación de dos aspectos sustantivos mutuamente relacionados. En primer lugar, un marco normativo en el cual se explicitan los principios de Trato Nacional y de No Discriminación para proveedores, bienes y servicios originarios de los países miembros del acuerdo. En segundo lugar, las reglas y disciplinas destinadas a asegurar su vigencia concreta a través de prescripciones y mecanismos que eviten su elusión.

Otros aspectos que se consideran son:

- Contratación de bienes, servicios y servicios de construcción establecidos en las listas de cada Parte ("Apéndice I") y a reserva de varias excepciones y exclusiones en ellas señaladas.
- Transparencia en la información y en lo que refiere a los aspectos del proceso de contratación.
- La disponibilidad de los procedimientos internos de revisión para las impugnaciones de los proveedores que deben tener todas las partes en el acuerdo.
- Promover la adhesión al acuerdo de otros miembros de la OMC.
- Las partes deben aplicar el "Entendimiento sobre Solución de Diferencias" de la OMC, para resolver controversias en este tema.
- Desarrollar un "programa incorporado" para el perfeccionamiento del acuerdo, la ampliación del ámbito de aplicación y la eliminación de las demás medidas discriminatorias.

En 2006, un texto provisional revisado del ACP se acordó en Ginebra. El mismo toma en cuenta las innovaciones tecnológicas que tuvieron lugar en el campo de las TIC y, además, contiene un artículo relacionado al trato especial hacia los países en desarrollo que contempla, a diferencia de los países desarrollados, que los países en desarrollo pueden mantener, luego de su adhesión al acuerdo, preferencias negociadas. El objetivo explícito de este artículo es propiciar la incorporación al acuerdo de estos países.

Evenett, Simon J. y Bernard M. Hoekman (2004). "Government Procurement: Market Access, Transparency, and Multilateral Trade Rules", World Bank Policy Research Working Paper 3195.

Fornieri (1998). "Las Compras del Estado en el Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica-México y en la Organización Mundial del Comercio".

Hoekman, Bernard M. y Petros C. Mavroidis (1995). "The World Trade Organization's Agreement on Government Procurement. Expanding Disciplines, Declining Membership?", World Bank Policy Research Working Paper 1429.

Iannelli, Norberto. Rules and Disciplines in Government Procurement Agreements. Trabajo sin publicar.

Reig Lorenzi, Nicolás y Sebastián Torres Ledezma (2009). "Compras estatales y política industrial en Uruguay", Consultoría realizada para el Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones de la Pequeña y Mediana Empresa (PACPYMES).

Julio Berlinski

Evolución del comercio de servicios

Los montos de servicios exportados e importados como porcentajes de los bienes comerciados por un grupo de 30 países⁵⁴ muestran una tendencia creciente desde los noventa hasta 2003. Las proporciones de exportaciones/importaciones parten de 24,6%/26,7% en el promedio 1987-91 y llegan respectivamente a 27,5%/27,0% en 2003⁵⁵. Sin embargo, es difícil evaluar el crecimiento del comercio de servicios debido a que ha aumentado el número de países que los miden, y también ha aumentado el número de nuevas subcategorías estimadas. Desde comienzos de la década del ochenta, el crecimiento del comercio de servicios ha superado el de mercancías, resultado atribuible a diversos factores, uno de los cuales es la fragmentación de la cadena de producción, con la posibilidad de buscar proveedores externos más eficientes. Complementariamente, en estimaciones realizadas por Mattoo y Wunsch (2004) se indica que se han registrado altas tasas de crecimiento promedio de exportaciones de *business service*⁵⁶ en el período 1995-2000, correspondiendo a Brasil un incremento del 20%, del 5% para la Argentina y correspondiendo a India el más alto crecimiento, con 43%⁵⁷.

Por su parte, el dinamismo de los servicios en los países de la ALADI ha estado por debajo de la trayectoria a largo plazo del comercio de bienes. El crecimiento de las exportaciones e importaciones de bienes se situó en niveles más

⁵⁴ Los 30 países incluidos informaron al FMI el comercio de servicios desde 1977, y representaron en 2003 los 2/3 de las exportaciones mundiales. Se trata de Australia, Austria, Barbados, Canadá, Colombia, República Dominicana, Alemania, Haití, Israel, Italia, Jordania, Malta, Holanda, Nueva Zelanda, Rumania, Arabia Saudita, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Reino Unido, EE.UU, Venezuela, Argentina, Bélgica, Brasil, Dinamarca, Finlandia, Francia, India y Japón.

⁵⁵ Lipsey (2006).

⁵⁶ Definido por los autores como el total de Servicios, menos Transporte, Viajes y Servicios gubernamentales.

⁵⁷ Es importante destacar que las magnitudes del comercio de servicios que surgen del balance de pagos son registros entre residentes y no residentes, subestimando la magnitud de los servicios negociados en el GATS. Esta subestimación es importante respecto del modo de provisión "Presencia comercial" relacionado especialmente con la inversión extranjera directa.

altos desde mediados de los noventa. La participación de las exportaciones de servicios en las exportaciones totales representaba a principios de los ochenta cerca del 14% del total y a comienzos de los noventa llegaba a un 15%. Sin embargo, a partir de mediados de la década pasada se empezó a registrar un descenso que, en 2006, se situó en un 10%, mientras que en el resto del mundo el porcentaje de las exportaciones mundiales de servicios con respecto al comercio total fluctuaba entre un 18% y un 19%⁵⁸.

El comercio de servicios en las negociaciones internacionales

El comercio internacional de servicios es un tema nuevo e importante. Las negociaciones respectivas involucran a la OMC (GATS)⁵⁹, a los EE.UU., a la Comunidad Europea⁶⁰ y a los acuerdos bilaterales (birregionales) existentes. Asimismo, la elevada proporción de Servicios en el PBI requiere especial consideración pues el principio de la ventaja comparativa podría aplicarse a los mismos. En los países de América Latina la importancia de liberalizar el sector servicios está relacionada a la contribución potencial de servicios eficientes a la economía⁶¹ y a la creciente importancia entre los sectores líderes del crecimiento económico. Las regulaciones domésticas pueden crear barreras a la competencia internacional a través de monopolios y restricciones legales sobre el comercio transfronterizo o la inversión extranjera directa⁶². Las regulaciones domésticas pueden no determinar el éxito de una liberalización comercial, pero son un complemento necesario respecto de nuevas oportunidades comerciales y de inversión.

La característica de las restricciones sobre servicios es que se introducen como consecuencia de negociaciones internacionales (GATS en la OMC, Acuerdos regionales y bilaterales que no son uniformes entre países) y de la asimetría de las regulaciones domésticas. Estas regulaciones son capaces de restringir el acceso al mercado y discriminar entre oferentes nacionales y extranjeros. El problema principal del tratamiento empírico del sector servicios es la ausen-

cia de información. Los datos disponibles (subsidios o regulaciones sobre determinada actividad) no revelan el grado de protección de la industria.

El Acuerdo General del Comercio de Servicios (GATS)

Los elementos más importantes del acuerdo GATS son: Reglas, Principios y Acuerdos generales; compromisos específicos en Acceso al Mercado y Tratamiento Nacional; compromiso de realizar negociaciones periódicas para liberalizar progresivamente el comercio de servicios; y Anexos que consideran algunas particularidades de los sectores. El GATS incluye explícitamente cuatro modos de provisión de servicios: i) desde el territorio de un país al territorio de otro (comercio transfronterizo); ii) en el territorio de un país al consumidor de otro (consumo en el exterior); iii) presencia comercial de un proveedor en el territorio de otro miembro (presencia comercial), y iv) presencia física de un miembro en el territorio de otro (presencia de personas naturales).

Las reglas del GATS cubren todos los servicios provistos competitivamente en acuerdos comerciales entre proveedores, excluyendo actividades gubernamentales. Los compromisos específicos se aplican sólo a la lista de productos incluidos por cada miembro. El número de compromisos negociados está lejos de ser completo. En gran medida el comercio de servicios no se encuentra restringido por aranceles, eso hace difícil la tarea de liberalización. La complejidad de identificar y cuantificar el comercio de servicios requiere la introducción de reglas. Las reglas de Tratamiento Nacional y de Nación Más Favorecida (NMF) han ayudado a la identificación de restricciones y a determinar relaciones de reciprocidad. La única forma de no cumplir la cláusula NMF está en el Anexo sobre las excepciones transitorias a la misma.

El Sector Servicios en los Acuerdos Regionales

Las realizaciones del GATS fueron modestas en términos de las transacciones de servicios negociados, pero han sido más profundas en los acuerdos bilaterales de comercio (véase Roy, Marchetti y Lim, 2007). Desde la Ronda Uruguay, dos negociaciones multilaterales importantes tuvieron lugar en Telecomunicaciones y Servicios Financieros. Respecto del tratamiento preferencial para los Acuerdos Regionales de Integración, el artículo V para Servicios es similar al artículo XXIV del GATT correspondiente a bienes. El artículo V indica tres requerimientos para beneficiarse de la excepción del artículo II (principio NMF): que dicho acuerdo preferencial cubra sustancialmente todo el comercio; que toda discriminación sea removida; y que el nivel general de barreras al comercio no se aumente. Las negociaciones en el GATS incluyen comercio de servicios similares al de bienes y también el comercio de factores, especialmente en el área de la Inversión Extranjera Directa, los problemas de medición involucrados son importantes para todos los modos de oferta. En el hemisferio occidental se han seguido dos enfoques: GATS esta-

⁵⁸ CEPAL (2008).

⁵⁹ Corresponde a las iniciales del acuerdo en inglés "General Agreement of Trade in Services".

⁶⁰ Respecto de las negociaciones Mercosur-EC y Mercosur-FTAA, véase Berlinski 2003 y 2005. La experiencia de la Argentina en Seguros y Transporte marítimo puede verse en Berlinski y Soifer (2002), y para Telecomunicaciones y Bancos de la Argentina, Brasil y Uruguay, véase Berlinski (2008).

⁶¹ Véase Berlinski y Romero (2001) para una evaluación de las negociaciones de la Ronda Uruguay y los acuerdos posteriores de Telecomunicaciones y Servicios Financieros, utilizando mediciones de "Domestic Resource Costs" con el propósito de estimar el efecto de la liberalización del comercio de servicios sobre la competitividad de la Argentina.

⁶² Para estimaciones de restricciones en servicios, véanse, entre otros, Findlay y Warren (2000) y Dee (2005).

blece la negociación de la liberalización en base a una lista positiva; en el NAFTA el comercio correspondiente a los modos Transfrontera o Presencia Comercial se liberan de restricciones a menos que el ítem se encuentre en la lista negativa.

Respecto de las Reglas de Origen (RDO) en el comercio de servicios, estas son diferentes de las correspondientes a bienes, desde que los servicios están protegidos básicamente a través de restricciones cuantitativas y regulatorias. El foco de las RDO ha sido el proveedor, no el servicio. En el caso de una firma, se trata de la relación entre la IED en un país que forma parte de un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) con el objeto de establecer una presencia comercial y exportar a otro miembro del ALC como Comercio transfrontera o Consumo en el exterior. Mientras que en el caso de un individuo, este se relocaliza en un país del ALC y exporta a otro país del acuerdo en el modo Presencia de personas naturales (Fink y Nikomborirak, 2007). Una RDO liberal permitiría a proveedores del Resto del Mundo beneficiarse de un mayor acceso al ALC.

Los compromisos multilaterales y las regulaciones domésticas

Uno de los principales problemas del tratamiento empírico del comercio de servicios es la falta de información sobre precios y cantidades. La información disponible no provee suficientes datos sobre el equivalente arancelario de la protección a la industria. Como se mencionara, la base de las negociaciones en el GATS corresponde a los compromisos específicos de los miembros. Las negociaciones tienen lugar en un marco de ocho dimensiones: cuatro modos de oferta y dos reglas (Acceso al mercado y Tratamiento nacional). Asimismo, existen compromisos negociados sobre restricciones a la oferta, independientemente de los sectores involucrados (compromisos horizontales).

Los compromisos de la Ronda Uruguay

El problema de estas mediciones fue encarado por Hoekman (1995), usando un esquema ad hoc para asignar valor a cada compromiso. Las estimaciones muestran algunas dimensiones relevantes: i) el número de ítems negociados como proporción del total posible fue 47% para países de alto ingreso y 16% para países de ingreso bajo y medio, mientras que para los países en desarrollo grandes la medida fue 39%; ii) la "cobertura promedio" que corresponde al total de los valores asignados dividido por el número de compromisos posibles fue 36% para países de alto ingreso, 10% para países de ingreso bajo y medio y 23% para países en desarrollo grandes; iii) la "cobertura promedio" para los ítems negociados fue más alta: 76% para países de alto ingreso, 64% para países de ingreso bajo y medio y 59% para países en desarrollo grandes; iv) finalmente, la proporción de servicios sin restricción alguna en el total posible de compromisos fue

27% en los países de alto ingreso, 7% en países de ingreso bajo y medio y 15% para países en desarrollo grandes⁶³.

No resulta claro por qué los países negociaron una cantidad limitada de ítems en dicha Ronda. Una razón podría ser no entrar en un proceso de desregulación en una etapa temprana, considerando los costos de transacción en el caso de reversión de políticas. En general, los países fueron más restrictivos en Acceso a Mercado, pero había alta correlación entre Acceso a Mercado y Tratamiento Nacional. Dichos índices varían considerablemente entre países y sectores. Hubo menores compromisos en Transporte, Servicios postales y Educación; sin embargo, los índices de Servicios comerciales, de Computación y de Construcción fueron altos.

Indicadores de Restricciones Domésticas

Es conocido que las regulaciones prudenciales, por ejemplo las bancarias, tienen el propósito de asegurar la estabilidad del sistema, cuidando la solvencia de las instituciones, limitando riesgos y protegiendo los depósitos. Así, es difícil clasificar las regulaciones como prudenciales y no prudenciales, debido a que las regulaciones pueden tener ambos componentes. Los índices de frecuencia de Hoekman (1995) tienen los problemas de falta de ponderaciones por modos de oferta. Con el objeto de superar algunos de estos problemas, se construyeron otros índices⁶⁴, en el párrafo siguiente se presenta sólo una medida agregada de los índices para Telecomunicaciones y Bancos elaborados por Dee (2005) dado su mayor nivel de transparencia.

En el caso de Telecomunicaciones referido a un número de países entre 83 y 109, la mediana del impacto en precios de las restricciones muestra un valor más alto en Telefonía fija para proveedores extranjeros (13,7% comparado con 11,3% para firmas domésticas), o Móvil (12,7% comparado con 10,8%, respectivamente). Para los países de la OECD, las pautas fueron similares pero el valor absoluto fue sustancialmente más bajo, para proveedores extranjeros fue 1,6% para servicios de Telefonía fija y 1,8% para Móvil. Respecto de las restricciones en Servicios Bancarios, la mediana para 39 países y para los de la OECD era de 0,5% para bancos extranjeros y cero para entidades domésticas.

Conclusiones

El comercio internacional de servicios está sujeto a negociaciones en acuerdos multilaterales (Organización Mundial del Comercio) y bilaterales (regiona-

⁶³ Debido a la ausencia de ponderaciones por modo de oferta, estos agregados deben interpretarse como señales preliminares a ser confirmadas por el análisis de las regulaciones.

⁶⁴ Véase por ejemplo Findlay y Warren (2000), Dee (2005), Dihel y Shepherd (2007) y Barth, Marchetti, Nolle y Sawanggoenyuang (2006).

les), donde se observan asimetrías entre los diferentes modos de oferta, generalmente con mayor liberalización en Presencia Comercial respecto del Comercio Transfronterero. Se trata de asimetrías entre los compromisos multilaterales asumidos, por parte de los países desarrollados, y de los mayores compromisos en acuerdos bilaterales correspondientes a los países en vías de desarrollo. Esto resultó en distintos grados de preferencia regional.

Existe evidencia de los encadenamientos entre los distintos modos de oferta de servicios, donde el más importante resulta ser el de Presencia Comercial, con complementariedad de los otros. La conclusión de política económica es identificar el modo originario removiendo las restricciones regulatorias. Por su parte, las regulaciones domésticas reflejan diferentes grados de restricción con evidencias de casos donde implican niveles por encima de los compromisos negociados. En los Acuerdos de Libre Comercio las reglas de origen limitan exportaciones regionales, especialmente relacionadas con la Inversión Extranjera Privada.

La simulación de distintas alternativas de liberalización de servicios asociadas a la remoción de restricciones regulatorias indicó la importancia de relacionar la tecnología de la inversión nacional y extranjera con la dotación de factores domésticos. Pero la actitud defensiva de los países respecto de las negociaciones internacionales, considerando el probable desplazamiento de la producción doméstica, ha limitado el mayor desarrollo del comercio de servicios en una amplia gama de sectores con competitividad internacional.

REFERENCIAS

Barth, J., J. Marchetti, D. E. Nolle y W. Sawangngoenyuan (2006). "Foreign Banking: Do Countries' WTO Commitments Match Actual Practices?", WTO Working Paper ERSD-2006-11.

Berlinski, J. (2008) (Coordinador). *Ganancias potenciales en el comercio de servicios en el Mercosur: Telecomunicaciones y Bancos*, Red Mercosur y Zonalibro (Uruguay).

Berlinski, J. (2005). "GATS Commitments and Policy issues of Mercosur and NAFTA Countries", en Lorenzo, F. y M. Vaillant (Editors), *The Mercosur and the creation of the Free Trade Area of the Americas*, Red Mercosur y Woodrow Wilson Center.

Berlinski, J. (2003). "Negotiations of Trade in Services between Mercosur and the EU (Building blocks implied by Telecommunications and Insurance services commitments)" (2003), A.G.A. Valadao y R. Bouzas (Editors), *Market Access for Goods & Services in the EU-Mercosur Negotiations*, Chaire Mercosur de Sciences Po.

Berlinski, J. y R. J. Soifer (2002). *Dimensiones del Comercio de Servicios de Argentina (Negociaciones internacionales, ventaja comparativa y experiencias sectoriales)*, Instituto Di Tella y Siglo Veintiuno de Argentina Editores.

Berlinski, J. y C. Romero (2001). "GATS commitments of Argentina, Brazil and Chile and Argentina's international competitiveness", LACEA Meeting, Montevideo, Uruguay.

CEPAL (2008). "El comercio de servicios en los países miembros de la ALADI: evaluación cuantitativa y normativa", LC/L.2874.

Dee, Philippa (2005). "A compendium of barriers to services trade", The World Bank.

Dihel, N. y B. Shepherd (2007). "Modal estimates of services barriers", OECD, Trade Policy Working Paper 51.

Findlay, Ch. y T. Warren (2000) (Editors). *Impediments to Trade in Services*, Routledge.

Fink, C. y D. Nikomborirak (2007). "Rules of Origin in Services: A Case Study of Five ASEAN Countries", Policy Research Working Paper, The World Bank, WPS4130.

Hoekman, B. (1995). "Assessing the General Agreement on Trade in Services", en W. Martin y A. Winters (eds.), *The Uruguay Round and the Developing Countries*, Washington D.C., The World Bank.

Lipsey, R. E. (2006). "Measuring international trade in services", NBER Working paper 12271.

Mattoo, A. y S. Wunsch (2004). "Pre-empting proteccionism in services: the WTO and outsourcing", *Journal of International Economic Law*, 7.

Roy, M., J. Marchetti y H. Lim (2007). "Services liberalization in the new generation of preferential trade agreements (PTAs): how much further than the GATS?", *World Trade Review*.

ANEXO

EQUIPO DE ESPECIALISTAS
PARTICIPANTES DEL CICLO

FÉLIX PEÑA (Argentina)

Especialista en relaciones económicas internacionales. Abogado de la Universidad Nacional del Litoral, Doctor en Derecho de la Universidad de Madrid y Licenciado en Derecho Europeo de la Universidad Católica de Lovaina, donde también estudió Economía. Se desempeñó en el INTAL, en el BID y en la Cancillería argentina; también fue Subsecretario de Comercio Exterior. Actualmente es Director del Módulo Jean Monnet y de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales en la Universidad Nacional de Tres de Febrero; Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación Standard Bank; Miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales —CARI— y Presidente del Consejo Académico de la Fundación ExportAr. Pueden consultarse sus publicaciones en www.felixpena.com.ar

OSVALDO ROSALES (Chile)

Economista, Magíster en Economía, Escolatina, Universidad de Chile. Fue Director General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, oportunidad en la que actuó como jefe negociador en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, la Unión Europea y la República de Corea. Ha dictado clases en numerosas universidades latinoamericanas y europeas y ha participado en un sinnúmero de seminarios internacionales. Tiene múltiples publicaciones en Estados Unidos, Francia, España y países latinoamericanos sobre desarrollo económico, economía internacional e integración regional latinoamericana. Ha asesorado en materia de política comercial y negociaciones comerciales a Estados como Costa Rica, Panamá, Perú, Uruguay, Colombia, Egipto y Corea del Sur. Actualmente es Director de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL, Naciones Unidas.

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA (España)

Doctor en Ciencias Políticas, con premio extraordinario, de la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido consultor de la Comisión y el Parlamento Europeo, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y distintas ONG internacionales, y vocal experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (órgano asesor de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional del Gobierno de España). Cuenta con un amplio número de publicaciones sobre relaciones internacionales, cooperación al desarrollo, regionalismo e integración, y relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Actualmente es Profesor de Relaciones Internacionales de dicha universidad e investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

ALAN FAIRLIE REINOSO (Perú)

Licenciado en Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Magíster en Comercio Internacional y Desarrollo por el Instituto Torcuato Di Tella y posee estudios de Post-Grado en Desarrollo Económico de la Universidad Internacional de Andalucía. Tiene diversas publicaciones sobre Grupo Andino y Mercosur, Integración y Desarrollo, así como sobre Dinámica Inflacionaria y Políticas de Ajuste Estructural Comparado. Es consultor nacional e internacional sobre estos temas y actualmente trabaja como Profesor principal de la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

PATRICIO LEIVA (Chile)

Economista de la Universidad de Chile; con estudios de Doctorado en Desarrollo Económico de la Universidad de París. Fue Embajador de Chile ante la Unión Europea y la Ronda Uruguay del GATT. Se desempeñó como Director de Europa en el Ministerio de Relaciones Exteriores y como Director de Política Económica de la Junta del Acuerdo de Cartagena. Posee amplia experiencia como autor o editor de libros en materias de economía internacional e integración regional. Consultor de la CEPAL, SELA, GATT, UNCTAD, BID y gobiernos latinoamericanos. Actualmente es Director del Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales de la Universidad Miguel de Cervantes.

JAIME GRANADOS (Costa Rica)

Licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, Magíster en Leyes de la Universidad de Georgia (Estados Unidos) y en Políticas Públicas de la Universidad de Oxford (Reino Unido). Fue Director General de Negociaciones Comerciales Internacionales del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. Ha publicado o editado diversos libros y artículos sobre comercio e integración. Actualmente trabaja como Especialista Senior en Comercio e Integración del Sector de Comercio e Integración del Banco Interamericano de Desarrollo -BID- en Washington DC.

MARIO MARCONINI (Brasil)

Magíster en Economía del Graduate Institute of International Affairs en Ginebra (Suiza) en Derecho y Diplomacia de la Fletcher School of Law and Diplomacy de la Universidad de Tufts (Estados Unidos), y en Ciencia Política de la Illinois State University. Fue Secretario de Comercio Exterior en el Ministerio de Desarrollo y Subsecretario de Relaciones Internacionales en el Ministerio de Finanzas de la República Federativa del Brasil. Actualmente trabaja como Director de Negociaciones Internacionales de la FIESP y Presidente del Consejo de Relaciones Internacionales de la FECOMERCIO.

FLORENCIA CARBONE (Argentina)

Licenciada en Periodismo de la Universidad del Salvador, especializada en asuntos de economía y comercio internacional. Actualmente trabaja como Redactora del Suplemento de Comercio Exterior del Diario La Nación.

RICARDO ROZEMBERG (Argentina)

Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Economía y Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella. Fue Director del Centro de Estudios para la Producción —CEP— del Ministerio de Economía, Director del Centro de Economía Internacional —CEI— de la Cancillería y Gerente de Estrategia de la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones. Es autor de diversos trabajos y estudios sobre comercio exterior, inversiones, negociaciones internacionales y Mercosur; y es Profesor de la Universidad de Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, Universidad de Guayaquil y Universidad Católica Argentina. Actualmente trabaja como Consultor Independiente.

RAÚL OCHOA (Argentina)

Contador Público de la Universidad de Buenos Aires. Fue Subsecretario de Comercio Exterior; Asesor de la Secretaría de Industria y Comercio, de la Secretaría de Energía y del Ministerio del Interior. Escribió tres libros y numerosos artículos sobre comercio internacional e internacionalización de empresas. Actualmente es profesor en la Universidad Nacional de Tres de Febrero, la Fundación Standard Bank, la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Católica Argentina; y miembro consultor del CARI y del Consejo Académico de la Fundación Export.Ar.

LUCIO CASTRO (Argentina)

Licenciado en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador, Magíster en Políticas Económicas de la Universidad Columbia (Estados Unidos) y Candidato a Doctor en Economía de la Universidad de Sussex (Reino Unido). Fue Jefe del Área de Finanzas Públicas y Economista Senior de la firma Maxwell Stamp PLC en Londres. Ha trabajado en la función pública y en organismos internacionales como el Banco Mundial y el BID. Es autor de numerosas publicaciones y expositor frecuente en seminarios y conferencias sobre economía internacional. Actualmente es Director del Programa de Inserción Internacional de CIPPEC.

ADRIÁN MAKUC (Argentina)

Especialista en Relaciones Comerciales Internacionales y Política Comercial Externa. Licenciado en Economía Política de la Universidad de Buenos Aires. Ha publicado libros sobre comercio exterior y sobre el proceso de integración del Mercosur así como también una larga serie de artículos sobre el sistema comercial multilateral de la OMC y las rondas de negociación en dicho ámbito. Actualmente se desempeña como Director de Política Comercial Externa de la Secretaría de Industria y Comercio del Ministerio de Industria de la Argentina y dicta clases en Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

CARLOS CORREA (Argentina)

Licenciado en Economía y Doctor en Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Ha sido consultor de la UNCTAD, ONUDI, FAO, SELA, CEPAL, OMS, BID, Banco Mundial, y de otros organismos en materia de propiedad intelectual, desarrollo y transferencia de tecnología. Ha sido miembro de la Comisión de Propiedad Intelectual establecida por el gobierno de Gran Bretaña y de la Comisión creada por la Asamblea Mundial de la Salud sobre Propiedad Intelectual, Innovación y Salud Pública (CIPIH), y del Panel de Eminentes Expertos sobre Ética en la Alimentación y la Agricultura establecido por la FAO. Es autor de varios libros y numerosos artículos publicados en revistas nacionales y extranjeras sobre propiedad intelectual, inversiones y tecnología. Actualmente es Director del Posgrado sobre Propiedad Intelectual y del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Derecho Industrial y Economía (CEIDIE) de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (UBA).

OSVALDO NUSSHOLD (Argentina)

Abogado de la Universidad de Buenos Aires. En la función pública se ha desempeñado como Subsecretario de Comercio Exterior, Director Nacional de Gestión Comercial Externa, Director Nacional de Exportaciones y Coordinador del Área Origen de Mercaderías. Integrante de la delegación argentina en múltiples misiones negociadoras en el marco de los acuerdos de integración regional, en la OMC y en la Organización Mundial de Aduanas. En la actividad privada ha sido Gerente Técnico y Comercial de la Compañía Argentina de Seguros de Crédito a la Exportación y consultor de empresas en temas de comercio exterior e integración regional. Ha participado como expositor sobre temas de su especialidad en cursos, seminarios y jornadas organizadas por entidades y organismos de la Argentina y del exterior.

CHRISTIAN LEROUX (Argentina)

Abogado de la Universidad de Belgrano y Magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad de Bologna (Italia). Fue becario de la Universidad de Barcelona en el Observatorio de la Globalización, Asesor Parlamentario en la Cámara de Diputados de la Nación, Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Belgrano, Profesor de Derecho Aduanero en la Universidad Nacional de Tres de Febrero y Funcionario del Ministerio de Industria en la Dirección Nacional de Política Comercial Externa. Actualmente se desempeña como Funcionario Internacional en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en el Departamento de Acuerdos y Negociaciones Internacionales.

JORGE ITURRIZA (Argentina)

Licenciado en Economía Política. Especialista en Negociaciones Agrícolas Internacionales, desempeñándose como Coordinador de Relacionamento Externo de Mercosur del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Docente en Posgrados de Relaciones Internacionales de la UBA y de la Universidad Torcuato Di Tella. Se ha desempeñado en el SENASA, como consultor independiente en el INTAL y en organismos nacionales de transporte, en el área internacional. Tiene publicaciones diversas sobre la materia de su especialidad.

CARLOS GALPERÍN (Argentina)

Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Economía y Administración de Empresas del ESEADE (Diploma de Honor). Sus áreas de especialización son política comercial, integración económica, políticas agrícolas, biotecnología agrícola y economía ambiental. En la actualidad se desempeña como Coordinador en el Centro de Economía Internacional (CEI) de la Cancillería Argentina. Es docente en cursos de grado y posgrado sobre economía, política comercial y economía ambiental. Ha publicado sus trabajos en revistas académicas con referato del país y del exterior, libros y documentos de trabajo y presentaciones en congresos académicos.

GUILLERMO ROZENWURCEL (Argentina)

Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires y Magíster en la misma disciplina de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro. Fue Secretario de Estado para la Pequeña y Mediana Empresa y Jefe de Asesores del Ministerio de Economía. Desde 1989 es Investigador Independiente del CONICET. Es, además, Profesor en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y de la Escuela de Política y Gobierno de la

Universidad Nacional de San Martín, institución donde se desempeña también como Director Ejecutivo del Centro de Investigaciones sobre Desarrollo Económico de América del Sur —IDEAS—.

JULIO BERLINSKI (Argentina)

Doctor en Economía de la Universidad de Harvard (Estados Unidos) y Diploma de Honor Konex al Análisis Económico Aplicado. Ha sido consultor de organismos internacionales y tiene múltiples publicaciones en temas de comercio internacional. Recientemente ha sido coordinador de *Ganancias potenciales en el comercio de servicios en el Mercosur: Telecomunicaciones y Bancos* (2008), y ha coeditado *Los Acuerdos Comerciales. Reflexiones desde un enfoque argentino* (2010). Actualmente es Miembro de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, Investigador del Instituto Torcuato Di Tella y Profesor de Comercio Internacional en la Universidad Torcuato Di Tella.

ELVIO BALDINELLI (Argentina)

Posgrado del Centro Interamericano de Enseñanza Estadística, Económica y Financiera (Chile). Posee una amplia y destacada trayectoria en el sector público, donde fue Subsecretario de Industria, Secretario de Comercio Exterior, Embajador ante la Comunidad Económica Europea, Secretario de Industria y Minería y Vicepresidente del Banco Central. En organismos internacionales desempeñó cargos como el de Subdirector de Política Comercial de la CEPAL y Secretario Ejecutivo Adjunto de la ALALC. Actualmente es Director del Instituto para el Desarrollo de Consorcios de Exportación de la Fundación Standard Bank; Profesor del Instituto del Servicio Exterior de la Nación; Director de Pirelli Argentina, Vicepresidente Cámara de Exportadores de la República Argentina y Miembro del Consejo de Administración de la Fundación Exportar.

DIANA TUSSIE (Argentina)

Especialista en economía política internacional. Doctora en Economía y Relaciones Internacionales de la London School of Economics (Reino Unido). Se desempeñó como Subsecretaria de Política Comercial Externa y fue miembro del Directorio de la Comisión de Comercio Exterior de la Argentina. Ha escrito libros y numerosos artículos sobre su materia de *expertise*. Actualmente dirige el Área de Relaciones Internacionales de FLACSO-Argentina, es fundadora y directora de la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN), Investigadora Principal del CONICET, y profesora en FLACSO-Argentina, el ISEN (Cancillería) y como docente invitada en la Universidad de Oxford.

GUILLERMO FELDMAN (Argentina)

Especialista en comercio exterior y negociaciones económicas internacionales. Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires. Se desempeñó en la ex Secretaría de Industria y Comercio, donde fue uno de los negociadores argentinos en los acuerdos de la ALADI y en los acuerdos bilaterales Argentina-Brasil, así como también Coordinador de Comercio Exterior. Se desempeñó como Subsecretario de Política y Gestión Comercial y formó parte del Directorio de la Comisión Nacional de Comercio Exterior. En la actualidad trabaja como Asesor de Cámaras Empresariales y como Profesor en la Universidad Nacional de Tres de Febrero y en la Universidad de Buenos Aires.

HÉCTOR ZIRES (México)

Ingeniero Industrial. Dentro del sector público, trabajó como Consejero Comercial en la Embajada de México en la Argentina y como Director de la oficina de Pro-México para la Argentina, Paraguay, Uruguay y Bolivia. Ha participado en varias giras presidenciales y misiones empresariales a Europa y América Latina. Ha formado parte de distintos grupos de especialistas orientados a la planeación y promoción de actividades comerciales entre México y otros países.

NORBERTO PONTIROLI (Argentina)

Licenciado en Relaciones Internacionales (Diploma de Honor) de la Universidad del Salvador y Maestrando en Relaciones Comerciales Internacionales de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Trabajó como Investigador y Asesor del Director Ejecutivo en la Fundación Okita, donde también coordinó al Grupo Júnior de Investigación. Luego se desempeñó como Capacitador y Analista de Inteligencia Comercial en la Fundación Export.Ar. En la actualidad trabaja como Profesor en la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador y como Consultor en el Instituto de Comercio Internacional de la Fundación Standard Bank.

DANTE SICA (Argentina)

Contador Público y Licenciado en Economía de la Universidad Nacional de La Plata. Fue Secretario de Industria, Comercio y Minería de la Nación; Coordinador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); y Vocal del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Tecnología Industrial —INTI—. Actualmente es Profesor en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata —UNLP—, Presidente del Centro de Estudios Bonaerense y Director de la Consultora ABECEB.

MARCELA CRISTINI (Argentina)

Licenciada en Economía de la Universidad de Buenos Aires. Ha realizado consultorías para Organizaciones como BID, ONUDI, Banco Mundial, PNUD y CEPAL. Sus áreas de trabajo incluyen políticas públicas del comercio internacional y la integración económica, análisis económico de las PyMEs y políticas agropecuarias. Actualmente se desempeña como Economista Senior en la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).

Edición realizada gráficamente por
LARA Producciones Editoriales
Tucumán 994 5° piso
Email: info@laraproducciones.com
durante el mes de diciembre de 2010
en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

