

# Política Comercial Nacional para el Éxito de la Exportación



**© Centro de Comercio Internacional 2011**

El Centro de Comercio Internacional (ITC) es la agencia conjunta de la Organización Mundial del Comercio y las Naciones Unidas.

**Dirección sede:** ITC  
54-56, rue de Montbrillant  
1202 Ginebra, Suiza

**Dirección postal:** ITC  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10, Suiza

**Teléfono:** +41-22 730 0111

**Fax:** +41-22 733 4439

**E-mail:** [itcreg@intracen.org](mailto:itcreg@intracen.org)

**Internet:** <http://www.intracen.org>

# POLÍTICA COMERCIAL NACIONAL PARA EL ÉXITO DE LA EXPORTACIÓN

## RESUMEN PARA SERVICIOS DE INFORMACIÓN COMERCIAL

ID=42686

2011

F-07.01 NAT Is

Centro de Comercio Internacional (ITC)  
Política Comercial Nacional para el Éxito de la Exportación  
Ginebra: ITC, 2011. xi, 175 págs.

Estudio que presenta un marco para la política comercial desarrollada por el ITC y que señala los instrumentos de política comercial que los gobiernos pueden utilizar para apoyar la competitividad de las empresas en cada eslabón de la cadena de suministro – describe cómo las opciones de política comercial puedan influenciar la competitividad nacional en el ámbito de las exportaciones; detalla los instrumentos de política comercial que correspondan a cada uno de los siguientes objetivos: creación de servicios de infraestructuras competitivos; fomento de las exportaciones y de la inversión extranjera; movimiento de bienes transfronterizo eficaz; tratamiento de cuestiones del mercado de exportación y mejora de insumos y de bienes de capital; revisa cómo los sectores público y privado puedan abordar las limitaciones relacionadas a cada una de las fases de producción y distribución de bienes y servicios para la exportación.

Descriptores: **Política comercial, Estrategia de la exportación, Competitividad, Promoción de las exportaciones.**

Inglés, francés, español (ediciones separadas)

ITC, Palais des Nations, 1211 Ginebra 10, Suiza ([www.intracen.org](http://www.intracen.org))

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte del Centro de Comercio Internacional, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Imagen digital en la portada: © Centro de Comercio Internacional, Kristina Golubic

© Centro de Comercio Internacional 2011

Quedan reservados todos los derechos. Prohibida la reproducción, el almacenamiento en un sistema de recuperación de información o la transmisión de cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, electroestático, mecánico, de grabación magnética, de fotocopia o por otros métodos, de esta publicación o de alguna de sus partes sin el permiso previo y por escrito del Centro de Comercio Internacional.

## PREFACIO

En los últimos decenios, la integración global y la apertura al comercio han servido de catalizador a un fuerte crecimiento económico para muchos países, generando empleo y reduciendo la pobreza.

Los países que han cosechado los mayores beneficios del comercio internacional se han centrado en políticas comerciales nacionales y reformas normativas que han creado un entorno mercantil favorable de manera que las empresas pudieran lograr el éxito en las exportaciones. No obstante, puesto que las políticas comerciales implican un complicado proceso que exige equilibrar competencia e intereses dispares, el proceso de reforma supone un reto para los sectores público y privado. Superar estos retos exige emprender acciones en dos frentes.

En primer lugar, los gobiernos deben adoptar una visión integrativa general de las políticas, leyes y reglamentos necesarios. Éstos deberán implantarse en la secuencia correcta para crear un marco que suponga un refuerzo mutuo y fomente la competitividad y un entorno favorable para las empresas. Las políticas, leyes y reglamentos deben acompañarse sinérgicamente para lograr "exportaciones para el desarrollo sostenible". Los ministerios, órganos y agencias administrativas deben trabajar en sincronía para garantizar la coherencia de las políticas.

En segundo lugar, para que el proceso de reforma consiga el correcto equilibrio entre los distintos intereses, los gobiernos deben garantizar la participación de todos los interesados, en especial, los provenientes del sector privado.

La reforma puede resultar difícil a corto plazo. Por ello, los interesados deben comprender las cuestiones y deben estar convencidos de que los beneficios generados por el crecimiento basado en la exportación sólo aparecerán a medio y largo plazo.

El presente libro reúne investigaciones, análisis y experiencias recabados de las políticas comerciales y los cambios legales y reglamentarios de diferentes países de todo el mundo. También incluye historias de éxitos y fracasos a través de casos prácticos y ejemplos.

Esperamos que los empresarios y las organizaciones del sector privado puedan utilizar este libro para evaluar el impacto de las políticas y normativas comerciales sobre la competitividad de su negocio. El libro trata de yuxtaponer las oportunidades y los retos que surgen del proceso de reforma para permitir a todos los interesados ponderar los beneficios y los costos de las distintas opciones de las políticas comerciales. Como tal, es una valiosa herramienta para las asociaciones patronales y otros interesados que emprendan campañas de presión en materia de políticas comerciales.

Estoy convencida que será de gran ayuda para los formuladores de políticas en su tarea y para los países menos desarrollados que estén tratando de implantar estrategias de desarrollo económico basado en la exportación.

Por encima de todo, esperamos que el presente libro promueva una cultura de diálogo informado público-privado, que es un componente esencial para el proceso democrático de la formulación de políticas. Sólo si todos los interesados participan en un diálogo informado seremos capaces de lograr el objetivo de un crecimiento económico sostenible e inclusivo.



Patricia Francis  
Directora Ejecutiva  
Centro de Comercio Internacional

## AGRADECIMIENTOS

Un libro de este calibre ha exigido el trabajo duro y la dedicación de muchas personas comprometidas. El concepto de este libro es crear un marco que describa las conexiones entre las estrategias de crecimiento basadas en la exportación, el desarrollo y la competitividad. El marco ha sido diseñado por Rajesh Aggarwal, Oficial, y Andrew Huelin, Asesor, de la Sección de políticas empresariales y comerciales, Centro de Comercio Internacional (ITC). El ITC desea dar las gracias a todos aquéllos que han contribuido a este esfuerzo.

### **Introducción – Política comercial nacional para el éxito de la exportación**

Rajesh Aggarwal, Oficial de la Sección de políticas empresariales y comerciales, y Andrew Huelin, Asesor de la Sección de políticas empresariales y comerciales, ITC, han escrito la presente introducción.

### **Capítulo 1 – Creación de servicios de infraestructuras competitivos**

Robert Anderson, Consejero, División de Propiedad Intelectual, OMC; Frédéric Jenny, Magistrado, Tribunal Supremo de Casación de Francia (Magistrado de la Cámara de Comercio, Economía y Finanzas); y Anna Muller, División de Propiedad Intelectual, OMC, han escrito este capítulo.

### **Capítulo 2 – Fomento de las exportaciones y de la inversión extranjera**

Zdenek Drabek, antiguo Consejero en la OMC, División de Estudios Económicos y Estadística, Rajesh Aggarwal, Oficial de la Sección de políticas empresariales y comerciales, y Andrew Huelin, Asesor de la Sección de políticas empresariales y comerciales, ITC, han escrito este capítulo.

### **Capítulo 3 – Movimiento de bienes transfronterizo eficaz**

Luc Dewulf, asesor del Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo y Departamento del Reino Unido de Desarrollo Internacional y Comisión Europea sobre cuestiones para facilitar el comercio; Rajesh Aggarwal, Oficial de la Sección de políticas empresariales y comerciales, y Andrew Huelin, Asesor de la Sección de políticas empresariales y comerciales, ITC, han escrito este capítulo.

### **Capítulo 4 – Tratamiento de cuestiones del mercado de exportación y capítulo 5 – Mejora de los insumos y bienes de capital**

Estos dos capítulos han sido escritos por Samuel Laird, consejero de la Organización Internacional de Comercio (OMC), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el ITC, así como Profesor Especial de Economía Internacional, Universidad de Nottingham, y Profesor Visitante, Instituto de Comercio Mundial, Berna; Rajesh Aggarwal, Oficial de la Sección de políticas empresariales y comerciales, y Andrew Huelin, Asesor de la Sección de políticas empresariales y comerciales, ITC.

### **Agradecimiento especial**

Este libro también ha contado con el asesoramiento de muchos expertos. Dedicamos un agradecimiento especial a Friedrich Von Kirchbach, Director de la División de Programas de Países, ITC; Pierre Sauvé, Consejero Delegado Adjunto y Director de Estudios, Instituto de Comercio Mundial, Universidad de Berna; Richard Newfarmer, antiguo Representante Especial del Banco Mundial para las Naciones Unidas y la OMC en Ginebra; Ryan Patrick García Evangelista, Director Ejecutivo, U-ACT y Secretario General Adjunto, Cámara de Comercio e Industria de Filipinas, Manila; y Agatha Nderitu, Directora Ejecutiva, Consejo Empresarial del África Oriental, Arusha, República Unida de Tanzania.

Natalie Domeisen ha gestionado la publicación. Dianna Rienstra, es la editora y asesora del original inglés de esta publicación. Danielle Carpenter-Sprungli se ha encargado de la revisión del inglés. La traducción al español fue realizada por Hernando Barrios Prieto e Isabel Droste ha preparado la copia para su impresión.

## ÍNDICE

Prefacio	iii
Agradecimientos	iv
Abreviaturas	xi
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
CRECIMIENTO BASADO EN EL COMERCIO	2
CONDICIONES PREVIAS EN CUANTO A POLÍTICAS NACIONALES	3
OPCIONES DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES PARA LA COMPETITIVIDAD DE LAS EXPORTACIONES NACIONALES	3
LA INTERFAZ DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES Y LA COMPETITIVIDAD EN LAS EXPORTACIONES	6
La cadena de suministro de producción	6
Instrumentos de las políticas comerciales	7
DISEÑAR LAS POLÍTICAS COMERCIALES PARA LA COMPETITIVIDAD DE LAS EXPORTACIONES	8
Creación de servicios de infraestructuras competitivos	8
Fomento de las exportaciones y de la inversión extranjera	8
Movimiento de bienes transfronterizo eficaz	9
Tratamiento de cuestiones del mercado de exportación	9
Mejora de los insumos y bienes de capital	9
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>CREACIÓN DE SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURAS COMPETITIVOS</b>	<b>11</b>
INTRODUCCIÓN	12
Ayuda al desarrollo para infraestructuras	12
Importancia de las empresas que prestan servicios de infraestructuras	12
La privatización no es suficiente	13
REESTRUCTURACIÓN DE LOS MONOPOLIOS ESTATALES PARA MEJORAR EL RENDIMIENTO	15
Uso de leyes y de políticas de defensa de la competencia	15
Problemas en la reestructuración competitiva	16
Opciones de las políticas	17
Acceso a instalaciones monopolísticas	19
Necesidad continua de aplicación	20
LA FUNCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES Y ASOCIACIONES PATRONALES	20
EL SECTOR DEL TRANSPORTE	21
Puertos	21
Ferrocarriles	23
Transporte aéreo	27
Transporte por carretera	30
EL SECTOR DE LA ENERGÍA	32
TELECOMUNICACIONES	34
CONCLUSIÓN	40

## CAPÍTULO 2

### FOMENTO DE LAS EXPORTACIONES Y DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA 45

INTRODUCCIÓN	46
LA IED COMO UN MOTOR DE LA ECONOMÍA MUNDIAL	47
La IED está creciendo más rápido que el comercio	47
El comercio mundial y la IED mundial están altamente correlacionados	48
¿Por qué las multinacionales invierten en el extranjero?	49
Flujos de IED	50
VÍNCULOS ENTRE LA IED Y EL CRECIMIENTO DE LA EXPORTACIÓN	51
Acceso a servicios de infraestructura eficientes	51
Los servicios pueden ser un cuello de botella	51
IED, una solución atractiva	52
Asociaciones con inversores	52
¿Por qué emplear inversión extranjera para la infraestructura?	54
ACCESO A CADENAS DE SUMINISTRO MUNDIALES	55
Producción globalizada y fragmentada	56
Enlazando las empresas nacionales con las cadenas de suministro mundiales	57
Transferencia de tecnología y conocimientos técnicos	58
Las empresas multinacionales impulsan la competencia nacional	59
Expansión de las capacidades de producción nacionales	59
Exportaciones y IED hacia fuera	61
IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS	62
Estrategias para atraer capital extranjero	62
La inversión extranjera como objetivo	62
Buen gobierno, clave para fomentar inversiones	63
Políticas comerciales abiertas	64
Implantación eficaz de la política comercial	65
Cooperación regional más estrecha	67
Mejora de la competencia nacional	68
Políticas para atraer la transferencia de tecnología a través de la IED	71
Atraer la IED: asociaciones público-privadas	72
La IED reduce la vulnerabilidad con respecto a salidas de capital	73
FOMENTAR LA INVERSIÓN	75
Agencias de promoción de la inversión	75
Imagen nacional y regional	76
Selección de inversores	77
Prestación de servicios de inversión	77
CONCLUSIÓN	79

## CAPÍTULO 3

### MOVIMIENTO DE BIENES TRANSFRONTERIZO EFICAZ 81

INTRODUCCIÓN	82
POR QUÉ AFECTA LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO A LA COMPETITIVIDAD NACIONAL	83
Aumento de los flujos comerciales	83
Atrayendo la inversión extranjera directa	83
Aumento de los ingresos del Estado	85
Mejora del producto y diversificación del mercado	85

POR QUÉ LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO ES IMPORTANTE PARA LA COMPETITIVIDAD NACIONAL	85
Los altos costos de operación dañan la competitividad	87
Remoción de obstáculos a la entrega puntual	89
EVALUACIÓN COMPARATIVA DE LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO	89
UN ASPECTO CENTRAL DE LAS NEGOCIACIONES DE LA OMC	91
LA FUNCIÓN CRUCIAL DE LAS ADMINISTRACIONES ADUANERAS	92
Principales retos para las autoridades aduaneras	93
Seguridad de las cadenas de suministros comerciales	94
Valoración en aduana – una tarea difícil	95
Normas de origen	97
Mejora de la coordinación entre los organismos fronterizos y los proveedores de servicio	98
Reforma de los sistemas de administración de aduana electrónica	99
HACIA UNOS PROCEDIMIENTOS DE TRÁNSITO FLUIDOS	101
El caso de los Estados sin litoral	101
Elementos clave de una operación de tránsito	102
Los beneficios netos superan los costos	103
Prácticas y procedimientos de tránsito eficaces	104
SERVICIOS DE LOGÍSTICA DEL COMERCIO Y COMPETITIVIDAD	104
Respuestas de las políticas	107
La entrega exprés necesita una logística eficaz	110
COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA	111
CONCLUSIÓN	113
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>TRATAMIENTO DE CUESTIONES DEL MERCADO DE EXPORTACIÓN</b>	<b>115</b>
INTRODUCCIÓN	116
ACCESO AL MERCADO	116
Identificación de oportunidades de mercado	116
Servicios de información del ITC	117
EVALUACIÓN DE LAS CONDICIONES DEL MERCADO	118
Aranceles	119
Negociaciones comerciales de la Ronda de Doha	120
Acuerdos comerciales regionales	122
Normas de origen	124
Las medidas no arancelarias ganan protagonismo	127
MNA que afectan a bienes	128
MNA que afectan a servicios	128
¿Por qué se usan las MNA?	133
¿Cuáles son los efectos de las MNA?	134
¿Quién usa las MNA y cuál es su influencia?	134
OBSTÁCULOS TÉCNICOS: EL MOTIVO POR EL QUE SE PREOCUPAN LOS EXPORTADORES	138
Principios de la OMC para la fijación de normas	138
¿Qué pueden hacer los exportadores frente a los obstáculos técnicos?	140
EXPORTACIÓN EN PRESENCIA DE EMPRESAS DOMINANTES	144

LA IMPORTANCIA DE LAS CADENAS DE VALOR	145
EL ITC CREA CAPACIDAD	145
COMPETENCIA DE TERCEROS PAÍSES	146
CONCLUSIÓN	147
ANEXO: CLASIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS NO ARANCELARIAS (MNA) PARA EL COMERCIO DE MERCANCIAS	149

## CAPÍTULO 5

### MEJORA DE LOS INSUMOS Y BIENES DE CAPITAL 153

INTRODUCCIÓN	154
LA APERTURA DEL MERCADO PUEDE REDUCIR LOS COSTOS	155
ELIMINACIÓN DEL SESGO CONTRARIO A LA EXPORTACIÓN	157
REDUCCIÓN DE LOS COSTOS DE LOS INSUMOS	158
NORMAS DE LA OMC EN CUANTO A SUBVENCIONES	159
PLANES ESPECIALES DE EXONERACIÓN DE ARANCELES	162
Exoneración del pago de derechos	162
Regímenes de admisión temporal	162
Regímenes de devolución de derechos arancelarios	162
RESTRICCIONES A LA EXPORTACIÓN E IMPUESTOS	164
ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES	166
ABASTECIMIENTO REGIONAL	170
APOYO A LOS INSUMOS PARA EXPORTACIONES	172
Subvenciones para insumos	172
Créditos a la exportación y financiación de la exportación	172
ACCIONES PARA ATRAER LA IED	173
CONCLUSIÓN	175

## CUADROS

Cuadro 1:	Componentes competitivos y no competitivos de sectores de infraestructuras clave	17
Cuadro 2:	Desglose por sectores y subsectores de proyectos de APP en 2009	54
Cuadro 3:	Buen gobierno para fomentar las inversiones	63
Cuadro 4:	Matriz de políticas para fomentar la inversión extranjera en infraestructuras y la mejora de la eficiencia en los sectores industrial y de servicios	69
Cuadro 5:	Funciones principales de una agencia de promoción de la inversión	76
Cuadro 6:	Medición del desempeño logístico nacional	90
Cuadro 7:	Distancia, costo y tiempo para la exportación en los Estados sin litoral	102
Cuadro 8:	Prácticas y procedimientos de tránsito y comercio	105
Cuadro 9:	Aranceles medios sobre productos agropecuarios e industriales, 2008 (%)	119
Cuadro 10:	Ejemplos de productos con tipos de derechos altos	121
Cuadro 11:	Compromisos del AGCS por sector	133
Cuadro 12:	Medidas antidumping iniciadas entre enero de 1995-junio de 2010, por informador y sector	136
Cuadro 13:	Necesidades habituales de exportadores – exigencias de cumplimiento OTC/MSF	142

## FIGURAS

Figura 1:	Interfaz de política comercial/competitividad de las exportaciones	7
Figura 2:	Crecimiento del PIB mundial y volumen del comercio de mercancías, 1950-2009	47
Figura 3:	Crecimiento de la producción mundial, masa de IED, servicios y exportaciones de mercancías, 1980-2008	48
Figura 4:	Flujos de entrada de IED, economías mundial y por grupos, 1980-2010	50
Figura 5:	Inversión privada en proyectos de infraestructura subsaharianos por sector, 1990-2008	53
Figura 6:	Ventas de automóviles de Skoda/Volkswagen 1991-2010	60
Figura 7:	Beneficios después de impuestos de Skoda/Volkswagen 1997-2010	60
Figura 8:	Ventanilla única	100

## RECUADROS

Recuadro 1:	Recomendación de la OCDE relativa a la separación de las funciones competitivas y de monopolio natural	18
Recuadro 2:	Argentina: control de la competencia en puertos reestructurados	22
Recuadro 3:	Indonesia: uso de la ley de defensa de la competencia para la reestructuración de puertos	23
Recuadro 4:	Jamaica: poner fin al abuso de posición dominante de la dirección portuaria	24
Recuadro 5:	Zambia: el abuso de posición dominante en la dirección del puerto llevó a un aumento de los aranceles	25
Recuadro 6:	México: fomento de la competencia – Modelo de separación espacial	26
Recuadro 7:	Suecia: fomento de la competencia – Modelo de separación vertical	27
Recuadro 8:	Estados Unidos: lecciones de la desregulación de aerolíneas – Viabilidad y beneficios de la competencia	28
Recuadro 9:	Cártel de carga aérea multado por la Comisión Europea por fijación de precios	29
Recuadro 10:	Ejemplos de desregulación del transporte de mercancías	31
Recuadro 11:	Mejoras previstas de la disputa bilateral entre Estados Unidos y México en relación con el transporte en camión	31
Recuadro 12:	Fijación de precios en servicios de autobús de Singapur a Malasia y sur de Tailandia	32
Recuadro 13:	Reforma del sector de la electricidad en la UE	34
Recuadro 14:	Reforma del sector de la energía	35
Recuadro 15:	Federación de Rusia: abuso de posición dominante de la transmisión de energía	36
Recuadro 16:	Pakistán: cartelización del gas licuado de petróleo	37
Recuadro 17:	Formas de entrada al mercado – Ley estadounidense de Telecomunicaciones de 1996	38
Recuadro 18:	Perú: abuso y transferencia de poder monopolístico	39
Recuadro 19:	Taipei chino: abuso y transferencia de poder monopolístico	40
Recuadro 20:	Letonia: abuso de posición dominante	41
Recuadro 21:	México: elementos relacionados con la competencia del Informe del Grupo Especial de la OMC	42
Recuadro 22:	Producción mundial de automóviles	57
Recuadro 23:	India: la contratación externa de servicios empresariales crea valor	58

Recuadro 24: AGCS – Relación entre comercio e inversión	61
Recuadro 25: República Unida de Tanzania: programa de concatenación del sector privado	70
Recuadro 26: Irlanda: programas de Concatenación Nacional	72
Recuadro 27: República Checa: selección de la inversión tecnológica correcta	77
Recuadro 28 Botswana: posibilitar a los inversores la obtención de autorizaciones y aprobaciones	79
Recuadro 29: Toma de decisiones de inversión de Philips Electronics	84
Recuadro 30: Ghana: reforma aduanera y modernización	86
Recuadro 31: Los retrasos dañan la competitividad de las empresas	87
Recuadro 32: Indonesia: un productor de piña se enfrenta a costos de facilitación del comercio desalentadores	88
Recuadro 33: Yemen: la deficiente facilitación del comercio perjudica a los exportadores de atún	88
Recuadro 34: Infraestructuras para la facilitación del comercio	90
Recuadro 35: Ocuparse de la corrupción	94
Recuadro 36: Directrices – Inspecciones previas a la expedición e inspecciones en destino	97
Recuadro 37: Túnez: mejora del tiempo de aprobación en el puerto de Radès	100
Recuadro 38: Desarrollo económico en Estados sin litoral – “muy, muy duro”	102
Recuadro 39: Una solución pragmática – Acuerdo de tránsito del África Occidental	106
Recuadro 40: Rwanda: Desregulación del transporte internacional	109
Recuadro 41: República Checa, Hungría y Polonia: privatización	110
Recuadro 42: Malasia: mecanismos de consulta	112
Recuadro 43: Elusión a través del montaje en un país tercero	125
Recuadro 44: El caso Honda	126
Recuadro 45: Repercusiones de las normas de origen de la UE y los Estados Unidos sobre las exportaciones africanas del sector textil y del vestido	127
Recuadro 46: Implicaciones de la ausencia de normas multilaterales	128
Recuadro 47: Clasificación de las medidas no arancelarias (MNA)	129
Recuadro 48: Ejemplos de los cuatro modos de suministro desde la perspectiva del “país A” importador	131
Recuadro 49: Muestra de lista de compromisos – Arcadia	131
Recuadro 50: Tendencias recientes en las MNA	135
Recuadro 51: Filipinas: ejemplos de MNA que afectan al sector agropecuario	139
Recuadro 52: Definición de los obstáculos técnicos al comercio y de las medidas sanitarias y fitosanitarias	140
Recuadro 53: Viet Nam: estudio de caso – asociaciones privadas defienden el sector	141
Recuadro 54: Sri Lanka: Infraestructura de conformidad reconocida internacionalmente	144
Recuadro 55: Tailandia: integración mundial de la industria automovilística	146
Recuadro 56: El Acuerdo SMC: opciones para un país en desarrollo	161
Recuadro 57: Competitividad de la exportación y devolución de derechos arancelarios	165
Recuadro 58: Características comunes de las ZEE	169
Recuadro 59: Costa Rica y Senegal: experiencias	169
Recuadro 60: Nepal: garantizar beneficios textiles y de ropa de las ZEE	170
Recuadro 61: Nepal crea un clima de inversión favorable a los negocios	171
Recuadro 62: Vanuatu fomenta las inversiones y exportaciones	171
Recuadro 63: Colombia favorece la inversión y la promoción de la exportación	174

## ABREVIATURAS

Se han utilizado las siguientes abreviaturas:

AAE	Acuerdo de Asociación Económica
ACP	África, Caribe y Pacífico
ACR	Acuerdo comercial regional
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
AGOA	Ley de Crecimiento y Oportunidades para África
API	Agencia de promoción de la inversión
APP	Asociación público-privada
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
AVA	Acuerdo sobre Valoración en Aduana
CA	Contingente arancelario
ITC	Centro de Comercio Internacional
DSL	Línea de abonado digital
EMN	Empresa multinacional
FEM	Foro Económico Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
G-20	Grupo de los Veinte
IATA	Asociación de Transporte Aéreo Internacional
IDL	Índice de Desempeño Logístico
IED	Inversión extranjera directa
IPE	Inspección previa a la expedición
ISO	Organización Internacional de Normalización
IVA	Impuesto sobre el valor añadido
MNA	Medidas no arancelarias
MSF	Medidas sanitarias y fitosanitarias
NMF	Nación más favorecida
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial del Comercio
OTC	Obstáculos técnicos al comercio
PIB	Producto interior bruto
PMA	Países menos adelantados
PYME	Pequeña y mediana empresa
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SION	Normas estándar de “insumo-producto”
TED	Trato especial y diferenciado
TI	Tecnología de la Información
TIC	Tecnologías de la información y de las comunicaciones
TLC	Tratado de libre comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TPI	Índice de rendimiento comercial
TTC	Costo de operación comercial
TTFA	Auditoría para la facilitación del transporte y del comercio
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
VU	Ventanilla única
ZEE	Zona económica especial
ZFI	Zona franca industrial



# INTRODUCCIÓN

CRECIMIENTO BASADO EN EL COMERCIO .....	2
CONDICIONES PREVIAS EN CUANTO A POLÍTICAS NACIONALES .....	3
OPCIONES DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES PARA LA COMPETITIVIDAD DE LAS EXPORTACIONES NACIONALES.....	3
LA INTERFAZ DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES Y LA COMPETITIVIDAD EN LAS EXPORTACIONES .....	6
DISEÑAR LAS POLÍTICAS COMERCIALES PARA LA COMPETITIVIDAD DE LAS EXPORTACIONES .....	8

# INTRODUCCIÓN

En los últimos años, los resultados cosechados en el ámbito de la exportación han sido de crítica importancia para el desarrollo económico de muchos países en desarrollo. Han contribuido a un crecimiento más rápido y a una reducción de la pobreza. La exportación ha producido beneficios económicos derivados de una mayor eficacia asociada a la explotación de las ventajas comparativas y una mejora en la asignación de los recursos escasos. También se produce una ganancia dinámica en el sector de la exportación gracias a una mayor competencia, mayores economías de escala, un mejor uso de las capacidades, la divulgación de conocimientos y saber hacer y el progreso tecnológico.

## CRECIMIENTO BASADO EN EL COMERCIO

Actualmente, hay muchos ejemplos de países en desarrollo que han podido desarrollar sectores de exportación competitivos y se han visto recompensados con un significativo crecimiento económico: la República de Corea y Taipei chino en los años sesenta; países del sudeste asiático como Tailandia, Malasia y Singapur en los setenta; China en los ochenta; y los países de Centroamérica y Sudamérica en los noventa, como el caso de Chile. Estos países también han podido sacar ventaja al enorme crecimiento del comercio internacional. Entre 1950 y 2005, el volumen del comercio internacional se multiplicó por 27, pasando de \$EE.UU. 296.000 millones a más de \$EE.UU. 8 trillones.<sup>1</sup> A pesar de que el comercio internacional experimentó una reducción del 12,2% en 2009<sup>2</sup> al iniciarse la crisis financiera, el comercio vuelve a estar en fase de expansión. Muestra de ello es el repunte histórico del 14,5% en el volumen de las exportaciones en 2010<sup>3</sup>.

¿Pero qué políticas y normativas comerciales son necesarias para lograr el éxito de la exportación? Este libro trata de responder a esta pregunta promoviendo una mejor comprensión de las políticas comerciales, que pueden permitir a los países alcanzar el éxito de la exportación. En la actualidad, se entiende comúnmente que para abordar la miríada de restricciones a las que se enfrentan los exportadores, las políticas comerciales ya no pueden limitarse a las denominadas "medidas fronterizas"<sup>4</sup>. Los formuladores de políticas deben tratar una amplia gama de cuestiones nacionales, incluyendo la creación de un entorno favorable a los negocios (competencia, inversión, instituciones, etc.); el acceso competitivo a las infraestructuras (energía, comunicaciones, transporte, etc.); la facilitación del movimiento fiable y eficaz de bienes a los mercados de destino; y la garantía del cumplimiento de los productos con las normas de calidad y las normativas sanitarias y fitosanitarias.

Visto el éxito de los precursores del crecimiento económico basado en la exportación, desde mediados de los ochenta muchos países en desarrollo y menos adelantados (PMA) han tratado de emular este modelo. Se ha producido un cambio fundamental en la política de desarrollo. El modelo de sustitución de las importaciones animó a algunos países a desarrollar su propia capacidad agrícola y de fabricación y sustituir las importaciones por bienes producidos nacionalmente. Es posible que esto fuera importante en una etapa anterior de desarrollo en algunos países, pero también ha dado lugar a una serie de fracasos y a la ralentización del crecimiento, y muchos países que previamente siguieron el modelo de sustitución de las importaciones se orientan más ahora hacia el exterior. Actualmente, el objetivo es mejorar la competitividad internacional, permitiendo la explotación de mercados de exportación dinámicos.

1 '60 años de GATT/OMC: el Informe de la OMC sobre el Comercio Mundial examina seis decenios de multilateralismo en el comercio', Comunicado de prensa de la OMC, 4 de diciembre de 2007. Disponible en: [www.wto.org/spanish/news\\_s/pres07\\_s/pr502\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/pres07_s/pr502_s.htm).

2 'La OMC anuncia que el comercio crecerá un 9,5% en 2010, tras un pésimo 2009', informes de la OMC, Comunicado de prensa de la OMC 598, 26 de marzo de 2010. Disponible en: [www.wto.org/spanish/news\\_s/pres10\\_s/pr598\\_s.pdf](http://www.wto.org/spanish/news_s/pres10_s/pr598_s.pdf).

3 'El crecimiento del comercio se atenuará en 2011 pero, a pesar del aumento sin precedentes de 2010, los efectos de la crisis se siguen dejando sentir', comunicado de prensa de la OMC 628, 7 de abril de 2011. Disponible en: [www.wto.org/spanish/news\\_s/pres11\\_s/pr628\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/pres11_s/pr628_s.htm).

4 Kaukab, R., 'Inclusiveness of trade policy-making: Challenges and possible responses for better stakeholder participation', Commonwealth Trade Hot Topics, Número 70, febrero de 2010.

## CONDICIONES PREVIAS EN CUANTO A POLÍTICAS NACIONALES

Para ser competitivo desde el punto de vista de la exportación entre países con dotaciones de recursos similares, es necesario un abanico de políticas nacionales de apoyo. Muchos países son incapaces de alcanzar el pleno potencial de crecimiento basado en la exportación porque las condiciones previas nacionales siguen sin cumplirse ampliamente. Por ejemplo, los PMA siguen contribuyendo únicamente con un 1% al comercio mundial. Muchos países han emprendido esfuerzos parciales, pero todo aquello que no sea un enfoque integral no podrá abarcar el abanico completo de limitaciones que inhiben el desarrollo de la exportación.

Un enfoque integral y claramente articulado de las políticas comerciales y las prácticas normativas, con la participación de todos los interesados es fundamental para el éxito de una estrategia de la exportación. Cuando varios órganos de las administraciones públicas tratan políticas relacionadas con el comercio de manera aislada y no integrada, resulta difícil desarrollar e implantar un marco para las políticas coherente que dé apoyo a una estrategia de exportación. Un marco para las políticas comerciales coherente tiende un puente entre los distintos órganos de las administraciones públicas, los programas relacionados con el comercio de los sectores público y privado, y los intervinientes del sector privado. El resultado es un conjunto global de objetivos prioritarios preparado de manera integral reuniendo a todos los interesados pertinentes bajo el objetivo común de las exportaciones para el desarrollo sostenible.

Este libro tiene el objetivo de tratar estas cuestiones adelantando un marco coherente para las políticas comerciales. Para tratar la necesidad de liberar el potencial de exportación de las empresas a través de las políticas comerciales “en la frontera”, “tras la frontera” y “más allá de la frontera”, este libro adelanta los objetivos prioritarios para hacer frente a las limitaciones que experimentan tanto el sector público como el privado.

La presente introducción explica la manera en que el Centro de Comercio Internacional (ITC) ha priorizado los objetivos analizados en cada capítulo. Presenta una visión general de cómo las opciones de las políticas comerciales pueden influir sobre la competitividad de la exportación nacional y las opciones de las políticas comerciales. Continúa presentando un marco, creado específicamente para este libro, para explicar la interfaz entre las políticas comerciales y la competitividad de las exportaciones (véase la figura 1). El marco capta de un vistazo el ámbito para que las políticas comerciales influyan en la competitividad de la exportación. Ilustra la necesidad de instrumentos específicos en las políticas comerciales para tratar las limitaciones a las que se enfrentan los exportadores tras la frontera, en la frontera y más allá de la frontera, en relación con todas las etapas de producción y distribución de productos manufacturados, productos agrícolas y servicios para la exportación. Algunos de estos instrumentos de las políticas comerciales tienen múltiples objetivos al tratar cuestiones comunes y en superposición. Por último, esta introducción aporta una explicación adicional sobre cómo se tratan estos objetivos en cada capítulo del libro.

## OPCIONES DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES PARA LA COMPETITIVIDAD DE LAS EXPORTACIONES NACIONALES

La competitividad de la exportación se refiere a la “capacidad de producir, distribuir y vender productos y servicios con la misma o mayor eficacia y eficiencia que los competidores pertinentes”<sup>5</sup>. En el actual entorno comercial globalizado, la noción de competitividad ha adquirido una importancia añadida y ha surgido como un indicador clave y determinante de las naciones “con éxito”. Christian Ketels, economista especializado en estrategia de competitividad, sugiere: “las exportaciones son una importante herramienta de diagnóstico que puede ayudar a indicar si son correctas unas condiciones más fundamentales en la economía. El éxito general de los mercados de exportación globales, así como el patrón particular de los sectores que exportan con éxito, aporta una valiosa información “revelada” acerca de las condiciones subyacentes de competitividad”<sup>6</sup>.

5 Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia. Disponible en: [formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=15265&contentlan=2&culture=en-US](http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=15265&contentlan=2&culture=en-US).

6 Ketels, C., ‘Export competitiveness: Reversing the logic’, documento preparado para el Debate sobre Desarrollo del Banco Mundial, ‘What do we mean by Export Competitiveness and How do Countries Achieve it in an Uncertain World?’, Harvard Institute for Strategy and Competitiveness, 2010.

Añade asimismo que un bajo rendimiento de la exportación es “una indicación de que existen debilidades que o bien limitan la productividad de las empresas o bien afectan negativamente a su capacidad para proyectar sus capacidades en el mercado mundial. Las exportaciones en sectores particulares indican que la ubicación supone un conjunto particular de fortalezas en sus elementos fundamentales de competitividad que conducen a su éxito.”

Las políticas comerciales nacionales que fomentan la competitividad de la exportación deben hallar la manera de aumentar la capacidad para vender los productos y servicios producidos nacionalmente en los mercados internacionales. Para hallar la manera de hacerlo, es necesario analizar dotaciones de los factores, la fortaleza institucional y las oportunidades que ofrece el mercado. A continuación, se podrá dar forma a las estrategias para tener en cuenta el desarrollo nacional general y las ambiciones socioeconómicas que normalmente implican a múltiples ministerios, órganos de las administraciones públicas y agencias, así como la participación y colaboración efectiva del sector privado. A menudo, las estrategias que tienen por único objetivo lograr el éxito en la exportación pueden ser políticamente inviables debido a la incompatibilidad de los intereses concurrentes que afectan al proceso de toma de decisiones de las políticas comerciales. Las estrategias también deben formularse dentro del contexto del comercio internacional para garantizar el cumplimiento con los compromisos de conformidad con la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otros acuerdos regionales y bilaterales. La principal prioridad es garantizar que las políticas nacionales y los socios trabajan en colaboración para lograr la competitividad de la exportación.

## IDENTIFICAR LOS MOTORES PARA EL ÉXITO DE LA EXPORTACIÓN

Se está llegando a un consenso en relación con los motores fundamentales de las exportaciones. Cada vez más, se entiende que unas reformas amplias a nivel nacional pueden tener resultados positivos para los exportadores. Los marcos de competitividad mundiales y los análisis de la cadena de valor a nivel de empresa han sido de gran utilidad en este sentido.

### Marcos de competitividad mundial

El surgimiento de marcos de competitividad internacional ha sido influyente a la hora de determinar con exactitud una amplia variedad de obstáculos al comercio. Entre los marcos más pertinentes para las políticas comerciales se encuentran los siguientes:

- El Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial destaca 12 pilares de la competitividad mundial:
  - Instituciones, infraestructura, el entorno macroeconómico y la salud y la educación primaria son requisitos básicos para la competitividad.
  - La educación superior y la capacitación, la eficacia de los mercados de bienes, la eficiencia del mercado laboral, el desarrollo del mercado financiero, la disponibilidad de la tecnología y el tamaño del mercado son esenciales para aumentar la eficacia.
  - La sofisticación de los negocios y la innovación son indicadores de economías basadas en la innovación.
- El Índice de Facilitación del Comercio del Foro Económico Mundial también es pertinente. El índice mide cómo las economías han desarrollado instituciones, políticas y servicios para facilitar el comercio, y agrupa sus índices en:
  - Accesibilidad de mercados.
  - Administración fronteriza.
  - Administración de transporte y comunicaciones.
  - Ambiente de negocios.
- El Informe *Doing Business* el Banco Mundial también ha surgido como un marco reconocido para medir el progreso relacionado con las políticas comerciales y la competitividad de la exportación. Sus 11 índices miden la facilidad de:
  - Apertura de una empresa.
  - Manejo de permisos de construcción.
  - Obtención de electricidad.

- Registro de propiedades.
- Obtención de crédito.
- Protección de inversores.
- Pago de impuestos.
- Comercio transfronterizo.
- Cumplimiento de contratos.
- Resolución de la insolvencia.

Estos marcos ayudan a los reformadores de las políticas comerciales a evaluar el entorno comercial y mercantil de su país en comparación con las mejores prácticas internacionales. Les permite centrarse en áreas específicas para reformar aquello que mejorará la posición de su país en los índices internacionales y, al mismo tiempo, reforzará la competitividad y aumentará las exportaciones.

No obstante, aunque los marcos internacionales son útiles para evaluar la competitividad, su eficacia es limitada por las siguientes razones<sup>7</sup>:

- Se centran en la competitividad económica en general en lugar de la competitividad de la exportación. De este modo, cubren algunas cuestiones que pueden ser menos críticas para el entorno de la exportación (o demasiado básicas) y no entran en suficiente detalle en el caso de algunas cuestiones que son especialmente críticas para las exportaciones.
- La mayoría de los análisis de competitividad de la exportación revelan una serie de cuestiones que un país debería solucionar para lograr un mayor éxito en los mercados de exportación. Ello es de esperar, ya que los factores que limitan las exportaciones son, por lo general, múltiples y concurrentes. Pero en muy contadas ocasiones es económicamente viable, operativamente práctico o políticamente posible gestionar todas estas cuestiones al mismo tiempo. En resumen, es necesario convertir una evaluación en una política práctica y viable.

## El enfoque de la cadena de valor

Por lo general, los marcos internacionales evalúan y exponen las limitaciones en lugar de proponer “remedios” o recomendaciones de políticas. Es necesario llevar a cabo un trabajo analítico a nivel de país para concebir respuestas con políticas más definidas. Pueden emplearse análisis de la cadena de valor como marco para complementar la evaluación comparativa de la competitividad mundial.

El enfoque de la cadena de valor analiza, a nivel sectorial, cada eslabón de la “cadena de actividad”. La cadena de valor de cualquier producto o servicio va desde la investigación y desarrollo, pasando por el suministro de materias primas, la producción y su entrega a los compradores internacionales, hasta la eliminación y el reciclaje<sup>8</sup>.

Al “analizar el costo de hacer negocios a través de la perspectiva de un producto o sector específico, el análisis de la cadena de valor facilita la identificación de las limitaciones que constriñen al crecimiento y a la competitividad y el tratamiento eficaz de cuestiones institucionales y relacionadas con las políticas tanto a nivel de sector como de la economía.”<sup>9</sup>

¿Qué aporta un análisis de la cadena de valor a las reformas nacionales de las políticas comerciales? El resultado de un informe del Grupo del Banco Mundial sugiere que el programa de reforma que generalmente surge de los análisis de la cadena de valor se refiere a tres grandes áreas principales<sup>10</sup>:

- **Cuestiones relativas al mercado de servicios o productos** – políticas comerciales, políticas de la competencia, distorsiones de los precios, subvenciones, permisos, normas para productos y servicios, aduanas, logística, derechos de propiedad y el marco normativo.

7 *Ibid.*

8 “Análisis de la cadena de valor: Cómo aumentar el ingreso por exportaciones”, *Forum de Comercio Internacional* – Número 1, ITC, 2003.

9 “Moving towards competitiveness: A supply value-chain approach”, Banco Mundial, 2007. Disponible en: [www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/MovingTowardCompetitiveness/\\$FILE/Value+Chain+Manual.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/MovingTowardCompetitiveness/$FILE/Value+Chain+Manual.pdf).

10 *Ibid.*

- **Cuestiones relativas al mercado de factores** – salarios, cargos sobre el capital, cuestiones del mercado de empresas suministradoras, rigidez del mercado laboral, precio de solares y normativa urbanística.
- **Cuestiones relativas al mercado** – diversificación del mercado, investigación y desarrollo, diversificación de productos o servicios y conexiones de proveedores.

En gran medida, los resultados sugieren que los obstáculos al comercio normalmente no afectan únicamente a un sector concreto, sino que afectan a exportadores de varios sectores. Estos factores comunes sugieren que la productividad de las empresas depende en gran medida de los insumos públicos a la producción y del buen funcionamiento de los mercados en los que operan las empresas. Las políticas públicas o bien contribuyen a o bien limitan la creación de un entorno mercantil favorable en el que las empresas puedan obtener eficazmente y vender sus insumos.

La naturaleza polifacética de la competitividad de las exportaciones exige una comprensión clara de la gran variedad de factores contribuidores y limitadores. Las limitaciones tienden a ser múltiples y a estar entrelazadas, vinculadas con cuestiones transversales como buen gobierno, infraestructura, normas de productos, certificación y requisitos normativos correspondientes para la prestación de servicios, acceso a las finanzas y vínculos sólidos.

## LA INTERFAZ DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES Y LA COMPETITIVIDAD EN LAS EXPORTACIONES

La lista de limitaciones que impiden a un país expandir el comercio es muy larga. La mayoría de los países en desarrollo no pueden llevar a cabo cambios simultáneos en una reforma de amplia envergadura. En primer lugar, ello se debe a la incapacidad de encontrar el apoyo político entre los ciudadanos necesario para la reforma. Puesto que la formulación de políticas exige la participación de una diversa variedad de interesados con puntos de vista en competencia, éstos deben estar convencidos de los motivos para la reforma. En segundo lugar, muchos países están limitados por la ausencia de recursos financieros para llevar a cabo las, a menudo costosas, reformas.

Como consecuencia de ello, es fundamental impulsar a los interesados a solventar las principales restricciones que, si se tratan, tendrán un mayor impacto en la expansión del comercio y en la promoción del crecimiento económico. Dado que la situación de cada país es diferente, no existe un único marco para las políticas comerciales que pueda recomendarse a nivel mundial. Sin embargo, existen algunos componentes similares y fundamentales.

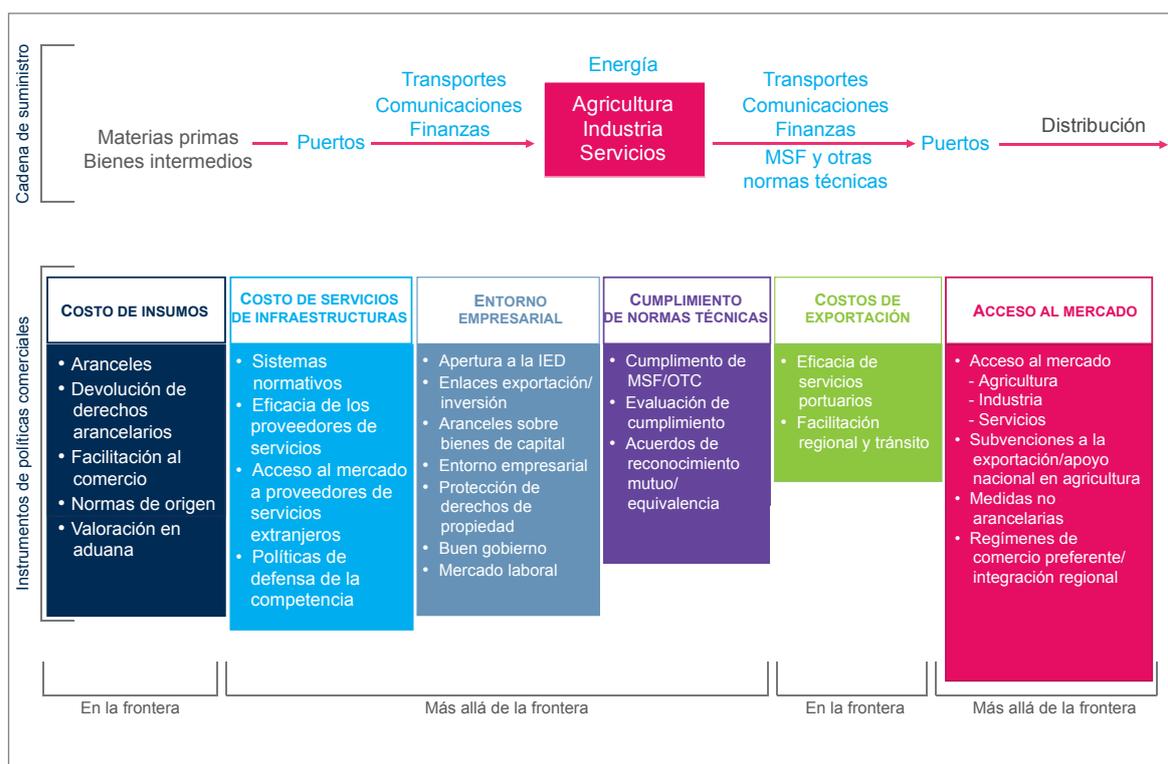
El marco para las políticas comerciales y la competitividad de la exportación del ITC desarrollado para este libro y detallado en la figura 1 más adelante pretende ayudar al lector a identificar los objetivos primordiales y los instrumentos adecuados de las políticas comerciales para tratar las limitaciones. El marco tiene la intención de permitir a los formuladores de políticas, a las organizaciones del sector privado y a los empresarios adoptar un enfoque integral para las reformas de las políticas comerciales nacionales. Las reformas deben implantarse con una amplia gama de instrumentos alineados para ayudar a las empresas a alcanzar la competitividad y el éxito en la exportación. El marco es la base analítica de este libro.

## LA CADENA DE SUMINISTRO DE PRODUCCIÓN

La mitad superior de la figura 1 muestra los insumos más habituales que necesitan las empresas durante toda la cadena de suministro:

- Comienza con la necesidad de las empresas de tener acceso a las materias primas y a productos semiacabados para la producción. En este punto, se busca la fuente de suministros más rentable y fiable, ya sea a nivel nacional o internacional.
- A continuación, los insumos se transportan a la empresa a través de las aduanas, almacenes de distribución y por tierra (carretera, ferrocarril, etc.). Algunos insumos pueden “transportarse” a través de las telecomunicaciones y otros modos de comercio transfronterizo (servicios externos).

Figura 1: Interfaz de política comercial/competitividad de las exportaciones



Fuente: ITC.

- Posteriormente, los insumos se procesan para convertirlos en productos o servicios agrícolas o industriales.
- Por último, los productos o servicios se “transportan” a los mercados de destino. Para transportar los bienes hasta la frontera, las empresas cada vez confían más en funciones de logística eficaces, para lo cual se precisan buenos sistemas de comunicación (telecomunicaciones e Internet). También son necesarios buenos sistemas de comunicaciones para la exportación de servicios normalmente calificados de “contratación externa de los procesos”. Todos los productos, ya sean agrícolas o manufacturados, deben cumplir los requisitos de los obstáculos técnicos al comercio (OTC). Los productos agrícolas deben cumplir las medidas sanitarios y fitosanitarios (MSF). Es posible que los servicios deban cumplir requisitos normativos.

Las empresas deben competir con compañías nacionales y extranjeras en calidad de proveedores de bienes o servicios para los mercados de destino. Los costos, el acceso y la fiabilidad de los insumos es, inevitablemente, una gran preocupación para las empresas que se esfuerzan por convertirse en proveedores de servicios fiables y a precios competitivos. Al mismo tiempo, el hecho de que no exista competitividad en cualquiera de las cuatro áreas señaladas anteriormente puede convertir la exportación en una opción poco realista para las empresas.

## INSTRUMENTOS DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES

La mitad inferior de la figura 1 detalla instrumentos típicos de las políticas comerciales que los gobiernos pueden utilizar para dar apoyo a la competitividad de las empresas en cada fase de la cadena de suministro. Estos instrumentos abarcan una mayor comprensión de las respuestas de las políticas comerciales “en la frontera”, “tras la frontera” y “más allá de la frontera”. Los gobiernos pueden utilizar algunos instrumentos para tratar áreas específicas de la cadena de suministro que impulsarían la competitividad de las empresas. Otros instrumentos son transversales y afectan a múltiples áreas de la cadena de suministro a través de políticas que dan forma al paisaje comercial y económico del país.

Un ejemplo de lo anterior es el uso de planes de devolución de derechos arancelarios para “proporcionar a los exportadores de productos manufacturados insumos importados a precios mundiales aumentando así su rentabilidad, al tiempo que mantienen la protección de los sectores nacionales que compiten con las importaciones”<sup>11</sup>. Dichas políticas están dirigidas específicamente a obtener acceso a los insumos a precios competitivos. Del mismo modo, el reconocimiento de las titulaciones académicas es un determinante importante para la exportación de servicios profesionales (en la más amplia área del comercio de servicios).

En este caso, los gobiernos (que, idealmente, trabajan en estrecha cooperación con los organismos profesionales) pueden negociar acuerdos de reconocimiento mutuo con sus socios comerciales mediante acreditaciones profesionales para permitir una mayor exportación de estos servicios.

En términos de instrumentos transversales de políticas, las mejoras generales del transporte, comunicaciones, servicios portuarios y distribución pueden afectar a varias etapas de la cadena de suministro. Por ejemplo, el transporte lleva bienes a la frontera o al puerto, pero también afecta a los costos de producción.

Mediante la identificación de los instrumentos de políticas comerciales que afectan a cada etapa de la cadena de suministro, queda claro que los mismos instrumentos de políticas comerciales afectan ordinariamente a varias etapas. Por consiguiente, los instrumentos de políticas comerciales pueden clasificarse en un conjunto de objetivos globales. Estos objetivos componen el tema principal de los cinco capítulos de este libro.

- Creación de servicios competitivos de infraestructuras.
- Fomento de las exportaciones y de la inversión extranjera.
- Movimiento de bienes transfronterizo eficaz.
- Tratamiento de cuestiones del mercado de exportación.
- Mejora de los insumos y bienes de capital.

## DISEÑAR LAS POLÍTICAS COMERCIALES PARA LA COMPETITIVIDAD DE LAS EXPORTACIONES

### CREACIÓN DE SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURAS COMPETITIVOS

El capítulo 1 estudia los efectos positivos que los servicios de infraestructuras competitivos pueden proporcionar a los negocios. Se centra en las cuestiones relativas a la estructura competitiva y al comportamiento de las empresas implicadas en la entrega de servicios de infraestructuras. Asimismo, revisa la función de las iniciativas públicas para aumentar la competencia de los servicios de infraestructura mediante la reestructuración y la aplicación de normas relacionadas.

Numerosos ejemplos ilustran el impacto de los monopolios estatales y del abuso de una posición dominante en la subida de los costos de los insumos en los países en desarrollo, lo que les dificulta la exportación. Este capítulo explica cómo los monopolios ineficaces pueden reestructurarse y aplicarse las normas de la competencia para revitalizar el rendimiento de los sectores de infraestructuras. También se destaca la función que desempeñan las asociaciones patronales y los negocios individuales a la hora de guiar la innovación e implantación de las políticas.

### FOMENTO DE LAS EXPORTACIONES Y DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

El capítulo 2 explora cómo la inversión extranjera es un factor determinante en la economía mundial y cómo puede mejorar el rendimiento de la exportación de un país. Sigue un debate sobre las implicaciones de las políticas sobre las conexiones entre el rendimiento de la exportación y la inversión extranjera directa, así como recomendaciones para fomentar el crecimiento de la exportación a través de la adopción de las políticas “correctas” relativas a la inversión extranjera.

<sup>11</sup> *Export Competitiveness and Duty Drawback*, Banco Mundial: [web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/TRADE/0,,contentMDK:20540524~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:239071,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/TRADE/0,,contentMDK:20540524~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:239071,00.html).

## MOVIMIENTO DE BIENES TRANSFRONTERIZO EFICAZ

Se hace hincapié en la importancia de una facilitación eficaz del comercio para el fomento de las exportaciones en el capítulo 3. Una facilitación eficaz del comercio aumenta la competitividad del exportador permitiéndole comerciar con bienes y servicios a tiempo y con unos costos de operación bajos. Se analizan los componentes clave de un “enfoque ampliado” para la facilitación del comercio, incluyendo aduanas (autorización, gestión de riesgos, coordinación entre agencias fronterizas, etc.), competencia de los proveedores de servicios logísticos públicos y privados y logística y competitividad.

También se presentan las mejores prácticas para alcanzar los objetivos principales de la facilitación del comercio, que son minimizar los costos de la operación y la complejidad del comercio internacional para las empresas tiempo que se mantienen unos niveles eficientes y eficaces de cumplimiento con los requisitos nacionales e internacionales.

## TRATAMIENTO DE CUESTIONES DEL MERCADO DE EXPORTACIÓN

El capítulo 4 enfatiza que el camino para un esfuerzo de exportación con éxito exige la identificación de oportunidades de mercado y condiciones de acceso, seguida del desarrollo de un programa desde el gobierno y el sector privado para aprovechar las oportunidades. El capítulo se centra en lo que los exportadores necesitan saber sobre los mercados extranjeros, cómo obtener dicha información y cómo explotar las oportunidades que se identifiquen.

Asimismo, se incluye asesoramiento sobre cómo pueden desarrollar los exportadores una estrategia para tratar estas situaciones distintas y cambiantes para conquistar mercados. También se analizan los obstáculos técnicos al comercio que, en estudios recientes, se han identificado como una preocupación clave de los exportadores.

## MEJORA DE LOS INSUMOS Y BIENES DE CAPITAL

A iguales condiciones de acceso, la competitividad en un mercado extranjero pasa por ser capaz de realizar la entrega a un precio final que sea inferior al de los competidores, teniendo en cuenta condiciones de venta, calidad, plazos de entrega y, si procede, servicios postventa.

Este precio final del producto o servicio es un compuesto de costos de producción y costos de entrega que, en algunos casos, pueden ser incluso mayores que los costos de producción. El capítulo 5 explora las estrategias y las opciones de políticas para garantizar que las empresas pueden acceder a los insumos y a los bienes de capital a precios competitivos.



## CAPÍTULO 1

# CREACIÓN DE SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURAS COMPETITIVOS

INTRODUCCIÓN .....	12
REESTRUCTURACIÓN DE LOS MONOPOLIOS ESTATALES PARA MEJORAR EL RENDIMIENTO.....	15
LA FUNCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES Y ASOCIACIONES PATRONALES .....	20
EL SECTOR DEL TRANSPORTE .....	21
EL SECTOR DE LA ENERGÍA.....	32
TELECOMUNICACIONES .....	34
CONCLUSIÓN .....	40

# CREACIÓN DE SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURAS COMPETITIVOS

## INTRODUCCIÓN

Los servicios de infraestructuras, incluyendo el transporte, la energía y las telecomunicaciones, representan una gran proporción de los costos empresariales de las economías orientadas a la exportación y otras economías en desarrollo y en transición. El término “infraestructura” normalmente se refiere a “las estructuras e instalaciones básicas físicas y organizativas (por ejemplo, edificios, carreteras, suministros de energía) necesarios para la operación de una sociedad o empresa”<sup>1</sup>. La organización y entrega eficaz de servicios de infraestructura son vitales para la competitividad de las exportaciones y para el éxito empresarial. Por este motivo, la inversión en infraestructuras se considera clave para mejorar las posibilidades de desarrollo de países de ingresos medianos y bajos.

## AYUDA AL DESARROLLO PARA INFRAESTRUCTURAS

Como consecuencia de lo anterior, la prestación de servicios de infraestructuras ha surgido como un foco principal de la ayuda al desarrollo. Las infraestructuras representan actualmente cerca del 40% de los compromisos del Banco Mundial<sup>2</sup>. Unas inversiones importantes en infraestructuras pueden suponer una gran diferencia para las perspectivas de crecimiento de los países. Por ejemplo, en los últimos años, el aumento de la inversión pública en infraestructuras ha sido un factor clave para apoyar el rápido crecimiento y el descenso en los costos comerciales de las economías emergentes de Asia<sup>3</sup>.

Para el éxito de las infraestructuras varias cuestiones son fundamentales.

- **Finanzas.** Como las infraestructuras a menudo se proporcionan a través de la inversión y el gasto públicos, la adecuación de las finanzas públicas y la eficacia de su asignación son factores importantes. Con frecuencia, también supone una preocupación el acceso a la financiación privada (incluyendo la inversión extranjera directa) como complemento o alternativa a los fondos públicos.
- **Compras públicas.** Otro factor relacionado es la eficacia y competitividad de los métodos e instituciones de compras públicas<sup>4</sup>.
- **Tecnología.** Un factor adicional crucial es el acceso a la mejor tecnología disponible, ya proceda del propio país o del extranjero e independientemente de si está financiada con capital público o privado.

## IMPORTANCIA DE LAS EMPRESAS QUE PRESTAN SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURAS

Este capítulo se centra en las cuestiones relativas a la estructura competitiva y al comportamiento de las empresas implicadas en la entrega de servicios de infraestructuras tanto públicos como empresariales. Asimismo, se revisa el papel de las iniciativas públicas en aumentar la competencia en la prestación de estos servicios mediante la reestructuración y la aplicación de normas relacionadas. También se destaca la función que desempeñan las asociaciones patronales y las empresas individualmente consideradas a la hora de guiar la innovación e implantación de las políticas en esta área.

1 Según se define en el Online Compact Oxford Dictionary. Disponible en: [www.askoxford.com/concise\\_oed/infrastructure](http://www.askoxford.com/concise_oed/infrastructure).

2 Para más información sobre las actividades relacionadas con las infraestructuras del Banco Mundial: [web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSDNET/0,,contentMDK:22493665~menuPK:6395187~pagePK:64885161~piPK:64884432~theSitePK:5929282,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSDNET/0,,contentMDK:22493665~menuPK:6395187~pagePK:64885161~piPK:64884432~theSitePK:5929282,00.html).

3 Brooks, D. H. y D. Hummels, *Infrastructure's role in lowering Asia's trade costs*, Cheltenham, Edward Elgar, 2009.

4 Anderson, R. D., W.E. Kovacic y A.C. Müller, 'Ensuring integrity and competition in public procurement markets: a dual challenge for good governance'. En Arrowsmith, S., R.D. Anderson, *The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform*, capítulo 22, págs. 3-58, Cambridge University Press, 2011.

La estructura y comportamiento de las empresas dedicadas al suministro de infraestructuras, las normas y políticas públicas relacionadas y sus implicaciones para las empresas en países en desarrollo es sólo uno de los aspectos del debate sobre las infraestructuras públicas como herramienta de desarrollo. Históricamente, tanto en las economías desarrolladas como en las economías en desarrollo, los monopolios a menudo han proporcionado los servicios de infraestructuras clave en el campo del transporte, de la energía o de las telecomunicaciones. En ocasiones, estos monopolios han surgido mediante el comportamiento monopolístico o depredador de las propias empresas, pero con mucha frecuencia se han establecido gracias a la legislación o mediante concesión gubernativa.

Con frecuencia, la combinación de poder monopolístico y propiedad pública ha tenido como consecuencia un rendimiento menos que satisfactorio que se manifiesta en:

- Tarifas más altas que las competitivas
- Ausencia de suministros de servicios adecuados
- Ausencia de innovación o disposición para adaptarse a las mejoras tecnológicas a medida que estuvieran disponibles.

Esto ha socavado directamente la competitividad de los usuarios empresariales en países en desarrollo. Por consiguiente, ha habido una tendencia a “desmonopolizar” estos sectores y a garantizar una competencia real en beneficio de los usuarios, tal como ilustran los distintos ejemplos del presente capítulo<sup>5</sup>.

## LA PRIVATIZACIÓN NO ES SUFICIENTE

En muchos casos, el primer recurso de los gobiernos ha sido privatizar los operadores pertinentes, tratando con ello de revitalizarlos e infundirles el dinamismo que a menudo está asociado a la propiedad privada. Éste ha sido especialmente el caso en las economías en transición de Europa centro-oriental, así como en economías en desarrollo en África, Asia y Latinoamérica. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que ello puede ser una trampa. Limitarse a privatizar monopolios estatales, normalmente no tendrá como resultado una mejora del rendimiento si no se toman medidas para exponer a dichas operadores a las fuerzas de un mercado competitivo<sup>6</sup>.

Cada vez más, los expertos opinan que poner a los prestadores de servicios de infraestructuras en competencia es al menos igual de importante para mejorar el rendimiento que la inyección de financiación con capital privado y debería, cuando sea posible, producirse antes de la privatización, más bien que después. Es fácil hacer esta recomendación, pero seguirla en la práctica es más difícil. Incluso en las economías desarrolladas, las reformas han tendido a producirse de manera gradual, buscando soluciones prácticas a problemas particulares que se han presentado por sí solos y con una gran dosis de “aprender haciendo” en lugar de seguir un “plan racional” general.

En los casos en los que ya se ha producido la privatización, las medidas para introducir la competencia siguen siendo importantes y deben llevarse a cabo. No obstante, puede ser más difícil su materialización, ya que el monopolio privado tendrá un claro interés en presionar a la administración pública para retrasar o evitar las medidas que puedan poner en peligro su posición en el mercado.

Un elemento importante de la respuesta de las políticas a una falta de competencia en los sectores de infraestructuras públicas es adoptar o mantener leyes sobre la competencia o contra los monopolios. Estas leyes son fundamentales para prevenir y poner remedio a las prácticas que atenten contra la competencia, como los abusos de posición dominante o el establecimiento de cárteles de precios que aumenten los costos para los clientes de las infraestructuras. En muchos casos, las leyes de defensa de la competencia,

5 Beato, P. y J. Laffont, ‘Competition in public utilities in developing countries’, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., Departamento de desarrollo sostenible, *Technical Papers Series*, 2002. Disponible en: [cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/MU2007.pdf](http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/MU2007.pdf).

Kessides, I., *Reforming Infrastructure; Privatization, Regulation, and Competition*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2004.

François, J. y M. Manchin, ‘Institutions, Infrastructure, and Trade,’ Policy Research Working Paper No. 4152, Banco Mundial, Washington, D.C., 2007.

6 *Ibid.* y Anderson, D. Robert, F. Jenny, ‘Competition Policy, Economic Development and the Role of a Possible Multilateral Framework on Competition Policy: Insights from the WTO Working Group on Trade and Competition Policy’, en Medalla, E., ed., *Competition Policy in East Asia*, capítulo 4, Routledge, 2005.

normalmente mediante la aplicación de sus disposiciones relativas al abuso de posición dominante, pueden emplearse como plataforma para imponer una reestructuración necesaria y establecer regímenes de acceso para la competencia<sup>7</sup>.

No obstante, en algunos casos los recursos disponibles mediante la aplicación de la ley de defensa de la competencia pueden ser insuficientes y pueden ser necesarias otras medidas para tratar con eficacia las cuestiones relativas al monopolio en los sectores de infraestructuras. Un ejemplo de ello es la derogación o reforma de las leyes o reglamentos que limitan innecesariamente la entrada a mercados concretos. Otro ejemplo sería la promulgación de nueva legislación para reestructurar o escindir a las empresas monopolísticas establecidas para permitir la competencia, por ejemplo, estableciendo regímenes de acceso para la competencia específicos para cada área. Dichas medidas pueden adoptarse como una alternativa, en conjunción con, o como desarrollo de las leyes de defensa de la competencia.

Por ejemplo, la reforma de gran alcance de los servicios de telecomunicaciones de Estados Unidos fue, en gran medida, iniciada por la transacción de conciliación de 1982 en un caso antimonopolio, Estados Unidos contra AT&T. Sin embargo, fue necesaria una extensa labor legislativa para completar el proceso. Esta cuestión se estudia en mayor detalle en este capítulo, en la sección sobre telecomunicaciones. En la Unión Europea (UE) también ha sido evidente la relación complementaria entre las acciones de aplicación de las leyes de defensa de la competencia y las modificaciones legislativas en la reforma de los sectores de infraestructuras públicas<sup>8</sup>.

Aunque las medidas adoptadas para introducir la competencia en monopolios de infraestructuras moribundos se han implantado en la mayoría de los casos a nivel nacional, en muchos casos también ha existido una relación con acuerdos y cooperación de comercio internacionales. Por ejemplo, en África, la creación de mercados regionales comunes puede ser un paso necesario para establecer una competencia eficaz en algunos elementos del sector del transporte, debido en parte a una falta de demanda adecuada para dar soporte a múltiples prestadores de servicios en algunos países concretos. De igual modo, la cooperación regional puede ser un factor clave a la hora de facilitar la competencia en los mercados de la energía. Los compromisos comerciales, incluidos los de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) de 1997 sobre Servicios de Telecomunicaciones Básicos, han desempeñado una importante función a la hora de reforzar la eficacia de las reformas a favor de la competencia en el sector de las comunicaciones.

## Uso del presente capítulo

Los sectores específicos examinados en el presente capítulo incluyen:

- Transportes, incluyendo instalaciones portuarias, ferrocarriles y transporte por aire y carretera.
- Energía, incluyendo electricidad y gas natural.
- Telecomunicaciones.

El presente capítulo abarca cuestiones de competitividad de las infraestructuras, desde el punto de vista de las empresas usuarias de infraestructuras de economías en desarrollo y en transición, con especial atención a los intereses de las empresas orientadas a la exportación. Ofrece numerosos ejemplos que ilustran el impacto de los monopolios estatales y del abuso de una posición dominante (ya sea por parte de compañías privadas o de titularidad estatal) en la subida de los costos de los insumos de las empresas de países en desarrollo, lo que les dificulta su participación en mercados de exportación. Este capítulo también explica y ofrece ejemplos de cómo los monopolios ineficaces pueden reestructurarse y aplicarse las normas de la competencia para revitalizar y mejorar el rendimiento de los sectores de infraestructuras.

El objetivo de este capítulo no es proporcionar un libro de texto para expertos jurídicos, en economía o judiciales para desarrollar casos concretos ante las autoridades de defensa de la competencia u organismos decisorios, sino demostrar a los formuladores de políticas la importancia de las políticas en las cuestiones de infraestructuras relacionadas con la competitividad de las empresas de las economías en desarrollo y en

<sup>7</sup> Kovacic, W. E., 'Designing Antitrust Remedies for Dominant Firm Misconduct', vol. 31, *Connecticut Law Review*, págs. 1285-1319, 1999. Anderson, R.D. y A. Heimler, 'Abuse of Dominant Position: Enforcement Issues and Approaches for Developing Countries', en Dhall, V. (ed.), *Competition Law Today: Concepts, Issues and the Law in Practice*, capítulo 2, págs. 59-92, Nueva Delhi, Oxford University Press, 2007.

<sup>8</sup> La experiencia del Canadá en estas cuestiones se analiza en: Anderson, R.D., A. Hollander, J. Monteiro y W.T. Stanbury, 'Competition Policy and Regulatory Reform in Canada, 1986-1997', *Review of Industrial Organization* 13, págs. 1777-204, 1998.

transición. Otro objetivo es animar a las empresas, las asociaciones patronales y otros órganos pertinentes, como organizaciones de consumidores o de interés público, a que aporten las aportaciones adecuadas para las soluciones de políticas han de adoptarse.

Este capítulo ofrece una base para las aproximaciones a la reestructuración competitiva y el acceso de la competencia al resto de monopolios que afectan a los distintos sectores. Una cuestión clave relacionada afecta a la necesidad de que las empresas de países en desarrollo y las asociaciones patronales realicen aportaciones en el diseño y aplicación de políticas e iniciativas pertinentes.

En cuanto a la relación entre las cuestiones relativas a infraestructuras del presente capítulo y el ámbito de las políticas comerciales, en su mayor parte, las medidas e iniciativas no vienen legalmente impuestas por acuerdos comerciales. Más bien, se encuentran dentro de la categoría de medidas que los países pueden tomar para garantizar que su participación en acuerdos y convenios de liberalización del comercio no sólo será respetuosa con los mismos, sino que también tendrá éxito a la hora de generar beneficios para los ciudadanos.

Hay excepciones. Tal y como se analiza en este capítulo, mantener “salvaguardias competitivas” en relación con los servicios de telecomunicaciones básicos es un requisito del Documento de Referencia sobre los principios normativos que han adoptado la mayoría de los miembros de la OMC. En ocasiones, la herramienta más eficaz para mejorar la competencia, ya sea en infraestructuras o en otros sectores, es la liberalización del comercio, lo que conlleva la remoción de los obstáculos legales o de otro tipo a la participación en los mercados de bienes o servicios por parte de empresas “extranjeras”.

En muchos casos, la mera liberalización del comercio no genera un desarrollo y crecimiento sostenibles. El origen puede encontrarse en el fracaso a la hora de introducir reformas complementarias en las políticas nacionales<sup>9</sup>. Los países y sus empresas están mejor posicionados para aprovechar los beneficios potenciales de la liberalización del comercio cuando se toman medidas para:

- Reducir costos y mejorar la eficacia de los sectores de infraestructuras como las telecomunicaciones, la energía y el transporte.
- Fomentar la flexibilidad eliminando las restricciones artificiales a la entrada, salida y fijación de precios en el sector industrial y otros.
- Establecer y reforzar incentivos para la inversión e innovación.
- Crear estructuras de gestión eficaces.
- Mejorar la productividad.

Los puntos de vista y sugerencias indicados en este capítulo se ofrecen con este espíritu.

## REESTRUCTURACIÓN DE LOS MONOPOLIOS ESTATALES PARA MEJORAR EL RENDIMIENTO

Mejorar un rendimiento que no sea óptimo en los sectores de infraestructuras debido a la falta de competencia puede exigir una serie de medidas correctivas. La privatización de los operadores pertinentes puede ser parte de la solución. Pero, la mera privatización de los operadores pertinentes no tendrá como resultado una mejora del rendimiento si no se toman medidas para exponer a dichas empresas monopolísticas a las fuerzas de un mercado competitivo. El resultado podría ser la sustitución de monopolios públicos por otros privados, a menudo sin que ello suponga una mejora sino incluso un empeoramiento de las prestaciones desde el punto de vista de los usuarios.

### USO DE LEYES Y DE POLÍTICAS DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

En este contexto, las leyes y las políticas de defensa de la competencia desempeñan una función fundamental. Las leyes de defensa de la competencia son fundamentales para prevenir las prácticas que

<sup>9</sup> Esto lo analiza en mayor profundidad Osakwe, C., *Poverty Reduction and Development: the interaction of trade, macroeconomic and regulatory policies*, Décima conferencia conmemorativa Joseph Mubiru, organizada por el Banco de Uganda, 14 de diciembre de 2001.

atenten contra la competencia, como los abusos de posición dominante o el establecimiento de cárteles de precios que aumenten los costos tanto para los consumidores como para los usuarios empresariales. Ello no es menos importante en las infraestructuras públicas que en otros sectores; incluso podría decirse que es aún más importante, ya que los efectos de unos precios excesivos o un servicio de mala calidad en los sectores de infraestructuras podrían afectar a toda la economía nacional.

Además de aplicar las leyes de defensa de la competencia a prácticas dañinas como los cárteles, puede ser necesario considerar una reestructuración integral de las empresas dominantes/monopolísticas establecidas. También puede ser necesario promulgar regímenes de acceso para la competencia que, por ejemplo, autoricen a proveedores de energía eléctrica en competencia a conectarse a una red eléctrica, permitan que los trenes operados por distintas empresas circulen por los mismos raíles, o concedan a los proveedores de servicios de transporte un acceso igualitario a instalaciones portuarias o aeroportuarias. Asimismo debería considerarse la derogación de la legislación que limite la entrada o que otorgue un estatus de monopolio legal.

Se ofrece información esencial sobre la cuestión de la reestructuración competitiva, en especial, la escisión forzosa del monopolio y de segmentos empresariales competitivos en un sector concreto. Se ofrece información sobre la cuestión de los precios de acceso, estrechamente relacionada. También se analiza la necesidad continua de la aplicación eficaz de disposiciones generales de las leyes de defensa de la competencia, incluso después de que haya tenido lugar una reestructuración adecuada. Por último, esta sección explica el importante papel que las empresas y otras asociaciones, como organizaciones de consumidores y grupos de interés público, pueden desempeñar a la hora de reforzar los argumentos para conseguir una reforma favorable a los usuarios y en la aplicación continua de normas pertinentes de manera que beneficien a las empresas orientadas a la exportación.

## PROBLEMAS EN LA REESTRUCTURACIÓN COMPETITIVA

En los últimos dos o tres decenios, los gobiernos de países desarrollados y en desarrollo han aplicado reformas progresivamente con vistas a mejorar el rendimiento de los sectores de infraestructuras públicas. Una estrategia común para la mejora ha sido la introducción de la participación del sector privado en mercados de infraestructuras previamente propiedad del Estado, como los sectores del transporte, la energía, las telecomunicaciones y otros. No obstante, para que la participación del sector privado desemboque en un mejor rendimiento, la creación de competencia es un complemento fundamental a otras reformas.

Una base necesaria de las reformas aplicadas en muchos países para la creación de nuevas posibilidades para la competencia ha sido la comprensión de que la mayoría de los sectores de infraestructuras, aunque tengan algunos elementos monopolísticos, normalmente no son “monopolios naturales monolíticos”<sup>10</sup>. Más bien, dichos sectores normalmente incluyen varias actividades, algunas ciertamente con características de monopolio natural, pero otras perfectamente capaces de soportar la competencia. Un buen ejemplo de ello es el sector de la electricidad, del que anteriormente se asumía generalmente que era un monopolio natural. Actualmente se reconoce que, si bien la construcción y operación de instalaciones de transmisión de energía se harían más eficazmente en manos de una única empresa, por lo general, no hay obstáculos técnicos que impidan que la electricidad de la red sea suministrada por múltiples empresas generadoras de electricidad que operen en competencia entre sí. No obstante, como se analizará más adelante en este capítulo, la introducción de competencia en sectores de electricidad que previamente eran monopolios es un proceso complejo que supone un gran reto.

Otro ejemplo es que si bien hace decenios se creía que el sector de la telefonía de entonces obtenía un mejor servicio de una única empresa integrada verticalmente que suministrase todos o la mayoría de los servicios relacionados, actualmente, la mayoría de los segmentos del sector en la mayoría de los países se han visto expuestos, en mayor o menor medida, a la competencia entre múltiples proveedores de servicios. Al mismo tiempo, existen problemas permanentes en relación con las condiciones de acceso a las instalaciones comunes, por ejemplo, al “bucle local”, instalaciones que podrían preservar características de monopolio natural.

<sup>10</sup> Un monopolio natural es un sector que funciona con mayor eficacia con una única empresa (es decir, un monopolio) debido a la estructura de costos del sector.

## OPCIONES DE LAS POLÍTICAS

El cuadro 1 resume la información sobre las posibilidades de la competencia en cinco sectores de infraestructuras. Si se llevan a cabo con éxito, estas opciones pueden generar grandes ahorros a los usuarios empresariales y de otro tipo.

El reto de los formuladores de políticas consiste en decidir, basándose en la mejor información disponible, cuáles de estas posibilidades de competencia puede obtenerse de la manera más práctica en el contexto de sus limitaciones nacionales, geográficas, institucionales y prácticas. Éste es un reto que precisa una gran cantidad de aportaciones de los usuarios empresariales, basándose en su experiencia y conocimientos prácticos, además de las organizaciones de interés público y cualesquiera órganos consultivos con conocimientos especializados en los sectores en cuestión. En algunos casos, es posible que las autoridades deseen hacer uso de los servicios de empresas de consultoría con conocimientos especializados en los problemas y las limitaciones técnicas de los sectores pertinentes.

**Cuadro 1: Componentes competitivos y no competitivos de sectores de infraestructuras clave**

Rama de actividad	Actividades que normalmente no son competitivas	Actividades que pueden ser o que a veces son competitivas
Electricidad	Transmisión de alta tensión y distribución local	Generación y suministro a clientes finales
Gas	Transmisión a alta presión y distribución local	Producción, suministro a clientes finales y almacenamiento
Telecomunicaciones	Telefonía residencial local o bucle local	Servicios de larga distancia, móviles y servicios de valor añadido
Ferrocarriles	Cercanías e infraestructura de señalización	Operación de trenes y mantenimiento de instalaciones
Servicios de transporte aéreo	Instalaciones aeroportuarias	Operación de aeronaves, mantenimiento de instalaciones y actividades comerciales

**Fuente:** Cuadro adaptado de Kessides, I., *Reforming Infrastructure; Privatization, Regulation, and Competition*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2004. Cuadro 1.2. Véase también: Gönenc, R., M. Maher, G. Nicoletti, 'The Implementation and the Effects of Regulatory Reform: Past Experience and Current Issues', Estudios Económicos de la OCDE 32(11), Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2001.

En 2001, el Consejo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) adoptó una recomendación relativa a la separación estructural en sectores regulados (véase el recuadro 1)<sup>11</sup>. La recomendación reconoce la potencial utilidad de lo siguiente:

- **Las reformas estructurales**, por ejemplo, separación de segmentos potencialmente competitivos de un sector concreto (como operación de trenes o generación de energía) de otros segmentos que constituyan monopolios verdaderamente naturales, como instalaciones de vías de ferrocarril o líneas de transmisión de electricidad.
- **Las medidas de comportamiento**, como la reglamentación, pueden ser herramientas para estimular la competencia a efectos de controlar costos, fomentar la innovación y mejorar la calidad del servicio en beneficio de los usuarios.

Al mismo tiempo, la recomendación de la OCDE reconoce que tanto las reformas estructurales como la reglamentación tienen costos relacionados. En lugar de recomendar una aplicación general de tales reformas en todos los países, recomienda un enfoque cuidadoso caso por caso, que conlleve la ponderación de los potenciales beneficios y costos. Distintos países (tanto desarrollados como en desarrollo) han empleado una gran variedad de enfoques en distintos momentos y sectores, por ejemplo, la energía en contraposición con el transporte o las telecomunicaciones. Esta diversidad de enfoques es un factor importante que destaca la necesidad de aportaciones procedentes de empresas y otros órganos consultivos para poner en práctica soluciones a casos concretos.

<sup>11</sup> Recomendación del Consejo de la OCDE relativa a la separación estructural en sectores regulados, 26 abril 2001 – C(2001)78. Disponible en: [acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=194&InstrumentPID=190&Lang=en&Book=False](https://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=194&InstrumentPID=190&Lang=en&Book=False).

### Recuadro 1: Recomendación de la OCDE relativa a la separación de las funciones competitivas y de monopolio natural

En su recomendación, el Consejo de la OCDE identifica dos tipos de medidas que pueden tomarse para introducir o mejorar la competencia en sectores regulados: i) medidas estructurales e ii) medidas de comportamiento. Mientras las estructurales “tratan principalmente los incentivos de la empresa regulada (como separación de propiedad vertical o propiedad en grupo o conjunta)”, las medidas de comportamiento “tratan principalmente la capacidad de la empresa regulada para impedir el acceso (como la regulación de acceso)”.

La OCDE recomienda la consideración cuidadosa de evaluación de los beneficios y de los distintos tipos de medidas a la hora de elegir cuál debería llevarse a cabo. La parte principal de la recomendación dice lo siguiente:

“Al enfrentarse a una situación en la que una empresa está o podría llegar a estar operando en el futuro de manera simultánea en una actividad no competitiva y en una actividad complementaria potencialmente competitiva, los países miembros deberían considerar cuidadosamente los beneficios y costos de las medidas estructurales frente a los beneficios y costos de las medidas de conducta.

Los beneficios y costos que deben tenerse en cuenta incluyen los efectos sobre la competencia, los efectos sobre la calidad y los costos de la regulación, los costos de transición de las modificaciones estructurales y los beneficios económicos y públicos de la integración vertical, basándose en las características económicas del sector en el país sometido a revisión.

Los beneficios y costos a tener en cuenta deberían ser aquéllos reconocidos por el(los) organismo(s) pertinente(s), incluyendo la autoridad de defensa de la competencia, en base a los principios definidos por el país miembro. Esta consideración debe realizarse con mayor motivo en el contexto de la privatización, la liberalización o una reforma normativa”.

*Fuente:* Recomendación del Consejo de la OCDE relativa a la Separación Estructural en los Sectores Regulados, 26 de abril de 2001 – C (2001)78. Disponible en: [acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=194&InstrumentPID=190&Lang=en&Book=False](https://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=194&InstrumentPID=190&Lang=en&Book=False)

En 2006, la Recomendación de la OCDE sobre la Separación Estructural fue sometida a una profunda revisión. De la revisión se desprende que la separación estructural, como el medio más seguro para introducir competencia, tiene importantes ventajas generales sobre las medidas de comportamiento, a saber:

- “La separación limita la necesidad de determinada normativa que es complicada, costosa y sólo parcialmente eficaz.
- La separación puede estimular la innovación y eficacia en los servicios competitivos.
- Y, la separación ayuda a eliminar la financiación cruzada.”

Sin embargo, la revisión también reveló que estas ventajas deben compararse con las posibles desventajas, en concreto:

- “[En ocasiones], la separación provoca una pérdida de economías de escala por la operación integrada.
- Los costos de la transacción para los consumidores [pueden] aumentar.
- Los costos directos de la separación pueden ser altos.
- La fiabilidad del sistema puede caer cuando las inversiones no se realizan conjuntamente.
- Y, la responsabilidad de los problemas de la coordinación puede ser difícil de determinar.”

En general, el estudio de la OCDE revela que los “costos y beneficios difieren de un sector a otro y de un país a otro, por lo que no es posible realizar recomendaciones uniformes”.

Existe una puntualización importante al debate sobre la separación estructural de los segmentos de negocio competitivos y no competitivos. En algunos casos, puede no ser necesario emprender dicha separación “vertical” de las funciones si todos los componentes de la rama de actividad están potencialmente sujetos a competencia. Por ejemplo, tal como analizamos en el contexto del sector del transporte ferroviario, en lugar de separar la titularidad y gestión de las instalaciones de vías y trenes, algunos países han tomado el camino de permitir la separación de las redes integradas de trenes para que compitan entre sí en lo que se conoce como “competencia horizontal”.

En otros casos, las autoridades competentes pueden considerar que los costos que conlleva la reestructuración vertical u horizontal de las empresas dominantes pueden ser excesivos en relación con los beneficios que pueden obtenerse; y pueden decidir seguir permitiendo el dominio de los sectores de infraestructuras clave mediante monopolios integrados verticalmente. No obstante, esta elección impide lograr mejoras significativas en cuanto a eficacia que, según demuestra la experiencia, se pueden obtener mediante la introducción de reformas creadas a medida para favorecer la competencia.

De nuevo, la naturaleza específica del contexto en el que deben tomarse las decisiones destaca la importancia de los conocimientos especializados de las condiciones prevalentes en los mercados concretos y los insumos directos de los usuarios finales (es decir, las empresas de economías en desarrollo y en transición) en el desarrollo e implantación de las soluciones que vayan a adoptarse en cada caso concreto.

## ACCESO A INSTALACIONES MONOPOLÍSTICAS

Una cuestión estrechamente relacionada con la separación estructural que complica la implantación de este enfoque afecta al precio del acceso por parte de los segmentos competitivos de una rama de actividad a las instalaciones monopolísticas que permanecen incluso cuando ya ha tenido lugar la reestructuración pertinente. Puede ser necesario un “régimen de acceso competitivo”, por ejemplo, para autorizar a proveedores de energía eléctrica competidores a conectarse a una red eléctrica, para permitir que los trenes operados por distintas empresas circulen por los mismos raíles, o para conceder a los proveedores de servicios de transporte un acceso igualitario a instalaciones portuarias o aeroportuarias. Sin embargo, establecer unos niveles de precios adecuados para ello no es, en modo alguno, una tarea sencilla.

Una tarea sumamente ardua para los reguladores consiste en diseñar los términos y condiciones de acceso a instalaciones de infraestructuras con limitaciones de capacidad por parte de proveedores de servicio competidores. Estas instalaciones son insumos esenciales para la producción o entrega de productos finales y no pueden duplicarse de forma económicamente viable.

Algunos ejemplos incluyen el bucle local (“bucle de abonado”) en las telecomunicaciones, la red de transmisión en electricidad, la red de tuberías en gas natural, y las vías férreas en los ferrocarriles. La política de acceso es la piedra angular de la respuesta actual al problema del monopolio residual en las infraestructuras. De hecho, se encuentra en el centro del debate el hallar maneras de facilitar la entrada en competencia a actividades que, tradicionalmente, han dependido de monopolios franquiciados.

La cuestión del acceso es especialmente difícil en situaciones en que varias empresas compiten en la venta de un producto final, pero donde una es propietaria monopolística de un insumo que es indispensable para el suministro de dicho producto<sup>12</sup>.

El precio del acceso a instalaciones monopolísticas fundamentales es una cuestión técnica que no se detalla en profundidad aquí. En resumen, la bibliografía sobre economía, la aplicación de leyes de defensa de la competencia y la experiencia normativa ofrecen dos aproximaciones principales a un establecimiento de precios eficaz para dichas instalaciones de insumos esenciales: i) El “efficient component pricing rule” o método de los componentes eficientes; e ii) los “precios de Ramsey”: una forma de discriminación de precios en la que a diferentes clases de usuarios se les cobran diferentes precios de conformidad con su respectiva elasticidad de demanda.

Cada uno de estos enfoques trata de especificar precios de acceso que impidan a los proveedores de servicios monopolísticos apropiarse de rentas excesivas para sí, al tiempo que reflejan adecuadamente los costos económicos del acceso y se mantienen los incentivos para unas inversiones eficaces en instalaciones comunes (monopolio). También se han propuesto variaciones de estos dos enfoques principales, y pueden surgir cuestiones relativas al uso de “límites de precio” (umbrales asignados a precios o cargos concretos<sup>13</sup>).

<sup>12</sup> Kessides, I., *Reforming Infrastructure; Privatization, Regulation, and Competition*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2004.

<sup>13</sup> Los lectores que busquen información técnica sobre estas cuestiones pueden consultar: Access Pricing, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Comité de Competencia, 2004. Disponible en: [www.oecd.org/dataoecd/26/6/27767944.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/26/6/27767944.pdf).

Armstrong, M., ‘The Theory of Access Pricing and Interconnection’, en Martin, E., M.E. Cave, S.K. Majumdar, I. Vogelsang, *Handbook of Telecommunications Economics: Volume 1*, capítulo 8, págs. 297-381, 2002.

Laffont, J., I. Gremat, Jean Tirole y Idei Geras, ‘Creating Competition through Interconnection: Theory and practice’ *Journal of Regulatory Economics*, vol. 10, No. 3, págs. 227-256, 1996.

Los precios de acceso es una cuestión en la que las empresas usuarias y las asociaciones patronales, además de las organizaciones de interés público, deberían implicarse y realizar aportaciones adecuadas. También se puede consultar a empresas especializadas en cuestiones de acceso para que ayuden a determinar las condiciones de mercados concretos. La experiencia ha demostrado que una vigilancia activa por parte de los usuarios y la participación en los procedimientos normativos por parte de una gran variedad de órganos de interés público puede ayudar a prevenir situaciones de “captura” de los reguladores sectoriales por el sector del que son responsables.

## NECESIDAD CONTINUA DE APLICACIÓN

Incluso después de la implantación de cualquier medida de reestructuración adecuada y, cuando proceda, de la introducción de regímenes de acceso competitivo, la necesidad de aplicación continua de las leyes de defensa de la competencia sigue vigente. Dichas leyes son importantes para tratar tres conjuntos principales de prácticas empresariales:

- **Cárteles:** acuerdos de fijación de precios o de reparto del mercado entre empresas que deberían estar en competencia unas con otras.
- Fusiones entre empresas en competencia.
- Y, abusos de posición dominante, en ocasiones denominados monopolización<sup>14</sup>.

Todas estas prácticas encierran el potencial de socavar o eliminar completamente los posibles beneficios de las reformas a favor de la competencia, incluyendo la separación estructural. Por ejemplo, supongamos que las compañías que operan trenes son privadas de la titularidad de las vías de ferrocarril con la esperanza de que se produzca una competencia eficaz, pero los operadores de trenes se reúnen en secreto para establecer un cártel de fijación de tarifas. En este caso, todos los potenciales beneficios para los consumidores, en general, y para las empresas orientadas a la exportación, en particular, podrían perderse.

## LA FUNCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES Y ASOCIACIONES PATRONALES

Las empresas individuales de economías en desarrollo y en transición y las asociaciones patronales pueden desempeñar un importante papel en estas cuestiones. Existen al menos tres tipos de aportaciones que pueden realizar.

- **Apoyo político.** En primer lugar, a un nivel más amplio, pueden desempeñar una función crucial a la hora de dar apoyo político a las iniciativas de reestructuración y reformas necesarias.
- **Diseño de iniciativas de reestructuración específicas.** En segundo lugar, pueden aportar aportaciones esenciales al diseño de iniciativas de reestructuración específicas, y sobre todo, porque normalmente son específicas de la situación. Por ejemplo, el hecho de si separar la titularidad de las vías de ferrocarril de los operadores de trenes es un paso útil para ayudar a las empresas orientadas a la exportación a competir dependerá del tamaño y configuración geográfica del país en cuestión, teniendo en cuenta dichos aspectos y, en especial, en la medida en que estén disponibles para los usuarios individuales otras opciones, como servicios de transporte en camión a bajo costo o flete aéreo. Éste es el tipo de información que las empresas usuarias y las asociaciones patronales están mejor preparadas para proporcionar.
- **Remisión de las quejas de las empresas a las autoridades.** En tercer lugar, las empresas usuarias y las asociaciones patronales pueden desempeñar una función importante a la hora de remitir quejas a

<sup>14</sup> Desde un punto de vista formal, los términos ‘abuso de posición dominante’ y ‘monopolización’ no son idénticos. El primero se refiere a una conducta abusiva por parte de una empresa que ya goza de una posición dominante en un mercado. El último se refiere al proceso mediante el cual se establece una posición dominante o un monopolio. No obstante, en la práctica, los tipos de conducta cubiertos por estas dos etiquetas se solapan en gran medida.

Anderson, R. D. y A. Heimler, ‘Abuse of Dominant Position: Enforcement Issues and Approaches for Developing Countries’, en Dhall, V. (ed.), *Competition Law Today: Concepts, Issues and the Law in Practice*, capítulo 2, págs. 59-92, Nueva Delhi, Oxford University Press, 2007.

las autoridades competentes, por ejemplo, organismos nacionales de defensa de la competencia, en vista de violaciones evidentes de las leyes de defensa de la competencia por parte de proveedores de servicios de infraestructuras y otros proveedores de insumos.

Las empresas y las asociaciones patronales no son las únicas entidades que pueden realizar contribuciones potencialmente valiosas a cuestiones relativas a la implantación de reformas estructurales orientadas a la competencia y otras normas relacionadas. Es muy importante que los consumidores y otras entidades orientadas al interés público desempeñen sus funciones.

Para facilitar la aportación de insumos, los siguientes ejemplos ilustran el daño a la competitividad internacional que pueden provocar los monopolios de infraestructuras ineficaces, así como los beneficios que pueden lograrse a través de una reestructuración a favor de la competencia. También ilustran la necesidad continua de aplicación de normas de defensa de la competencia, por ejemplo, para aplicar el acceso competitivo a “monopolios naturales” verdaderos y prevenir abusos continuos de posición dominante.

## EL SECTOR DEL TRANSPORTE

El transporte es un sector de infraestructura de importancia crítica. Su rendimiento es de vital importancia para la competitividad y el éxito de las empresas orientadas a la exportación. Por este motivo, siempre ha sido un objetivo inicial y constante en las reformas estructurales orientadas a la competencia en países tanto desarrollados como en desarrollo. A continuación se incluyen ejemplos de reformas realizadas y cuestiones relacionadas relativas a la aplicación de normas de defensa de la competencia en los subsectores específicos de este importante campo: puertos, ferrocarriles, aerolíneas y autobuses y servicios de transporte por carretera.

### PUERTOS

Dentro del sector del transporte, los puertos son uno de los elementos de infraestructura más importantes para el comercio internacional. Casi el 85% de la distribución comercial mundial depende del transporte marítimo<sup>15</sup>. Para la mayoría de productos, otros métodos de transporte, como el transporte por tierra o por aire, son alternativas mucho menos viables. Por ello, una infraestructura y unos servicios portuarios eficaces son fundamentales para la competitividad de las empresas orientadas a la exportación en los países en desarrollo.

Las medidas para introducir y salvaguardar la competencia en los servicios portuarios pueden desempeñar una función vital a la hora de crear servicios portuarios eficaces, reduciendo así los costos para los usuarios empresariales que exportan y distribuyen productos a través del transporte marítimo. Esta sección ofrece una visión general de cuestiones sobre competencia relacionadas con los puertos, además de ejemplos que ilustran el modo en que las leyes de defensa de la competencia pueden contribuir a la prevención de las prácticas que atentan contra la competencia.

En general, la competencia relacionada con los puertos puede considerarse en dos niveles:

- **Competencia entre puertos.** En la medida en que los productores tengan acceso a diferentes puertos a niveles de costos comparables, habrá competencia entre dichos puertos. En algunas circunstancias, la competencia entre puertos puede aumentarse mediante la mejora del transporte interior de mercancías, lo que supone que los clientes pueden cambiar con mayor facilidad entre un puerto y otro<sup>16</sup>.
- Puede crearse **competencia entre proveedores de servicios portuarios** dentro de un puerto. Por ejemplo, esto puede lograrse escindiendo las empresas concesionarias pertinentes y creando instalaciones múltiples de terminales con distintos operadores para las distintas terminales dentro de un único puerto.

Si bien ambas formas de competencia mejoran la eficacia y la competitividad empresarial en un país o región determinados, la situación geográfica, económica y general específica determinará qué medidas pueden

15 Brooks, D. H., D. Hummels, *Infrastructure's Role in Lowering Asia's Trade Costs*, Cheltenham, Edward Elgar, 2009.

16 Pittman, R. y V. Yanhua Zhang, 'Electricity Restructuring in China: The Elusive Quest for Competition', Documento de debate del Grupo de Análisis Económico 08-5, abril de 2008, 2008. Disponible en: [www.justice.gov/atr/public/eag/232668.pdf](http://www.justice.gov/atr/public/eag/232668.pdf).

llevarse a cabo y cuáles darán los mejores resultados. Una importante tarea de los usuarios empresariales es reflejar de forma activa sus necesidades y, cuando sea posible, establecer canales de comunicación con las autoridades reguladoras pertinentes.

Las medidas estructurales por sí solas pueden no ser suficientes para abordar plenamente todas las cuestiones sobre competencia relativas a los puertos. Un Documento de Debate del Grupo de Análisis Económico<sup>17</sup> describe dos tendencias que amenazan a la competencia.

La primera tendencia es la aparición de unas pocas, aunque grandes, empresas multinacionales que operan terminales en todo el mundo. Ello lleva a una consolidación de las empresas de operación de terminales, por lo que hay menos licitadores potenciales para las concesiones particulares o privatizaciones en los puertos, reduciendo así la competencia. Este desarrollo puede ser perjudicial para las empresas locales de los países en desarrollo por dos motivos. En primer lugar, las grandes multinacionales pueden sustituir a las empresas de operación de puertos locales. En segundo lugar, los precios para los usuarios empresariales de los puertos pueden aumentar debido a la escasa competencia, quedando reducida de este modo la competitividad de las empresas locales en los mercados de exportación.

La segunda tendencia es que las líneas de transporte oceánico se han integrado verticalmente en la propiedad y operación de las terminales de contenedores. Al mismo tiempo, los productores a granel de mineral de hierro, carbón y petróleo se han integrado verticalmente en la propiedad y operación de las terminales graneleras especializadas utilizadas para sus productos. Esta tendencia afecta a los competidores de empresas integradas verticalmente en los mercados primarios atendidos. Otras líneas de transporte oceánico o productores podrían quedar excluidos del uso de las terminales, creando de este modo problemas de competencia a pesar de la eficacia económica mejorada de las operaciones de la empresa integrada verticalmente.

Por consiguiente, incluso en los casos en que existe competencia entre puertos y/o dentro del puerto, unas leyes de defensa de la competencia/antimonopolio y una vigilancia eficaz y aplicación de las leyes por las autoridades de defensa de la competencia son de vital importancia para asegurar la competencia en los puertos.

Los recuadros sobre reestructuración de puertos en Argentina e Indonesia ilustran casos de abusos reales o potenciales descubiertos y las contramedidas adoptadas por las distintas administraciones públicas en distintas regiones del mundo.

El ejemplo de Argentina destaca las amenazas para la competencia causadas por la integración vertical de los operadores portuarios con líneas de transporte marítimo o productores de bienes orientados a la exportación.

El ejemplo de Argentina del recuadro 2 muestra que la integración vertical no conduce necesariamente a una violación de las leyes de defensa de la competencia y que un estrecho control puede ser una medida disuasoria eficaz. Las autoridades públicas de defensa de la competencia pueden llevar a cabo el control. Sin embargo, la comunidad empresarial también debe adoptar un papel activo. Los competidores y los

### Recuadro 2: Argentina: control de la competencia en puertos reestructurados

El Gobierno argentino, en un intento de crear competencia dentro del puerto de Buenos Aires, su puerto más grande y concurrido, creó una autoridad de seis terminales dentro del puerto, Puerto Nuevo, y limitó las adjudicaciones a sólo una terminal por compañía. Una de las terminales fue adquirida por Maersk Sea Land, una de las mayores empresas de transporte oceánico del mundo. La compañía fue sometida a una estrecha vigilancia por parte de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia de Argentina para evitar una posible exclusión vertical; en otras palabras, para asegurarse de que Maersk Sea Land no discriminaba a las empresas de transporte oceánico competidoras denegándoles el acceso a sus propias terminales o proporcionándoles el acceso en peores condiciones.

**Fuente:** Pittman, R., 'Competition Issues in Restructuring Ports and Railways', Documento de Debate del Grupo de Análisis Económico 09-6, noviembre de 2009. Disponible en: [www.justice.gov/atr/public/eag/251856.htm](http://www.justice.gov/atr/public/eag/251856.htm).

<sup>17</sup> Pittman, R., 'Competition Issues in Restructuring Ports and Railways', Documento de debate del Grupo de Análisis Económico 09-6, noviembre de 2009. Disponible en: [www.justice.gov/atr/public/eag/251856.htm](http://www.justice.gov/atr/public/eag/251856.htm).

### Recuadro 3: Indonesia: uso de la ley de defensa de la competencia para la reestructuración de puertos

En Indonesia, la Comisión para la Supervisión de la Competencia Empresarial descubrió que la empresa pública que controlaba los puertos de las provincias de Aceh, Sumatra del Norte y Riau estaba violando las leyes de defensa de la competencia. Había monopolizado el mercado de exportaciones de nueces de palma y copra del puerto de Belawan, uno de los más importantes de Sumatra del Norte, y había tratado de imponer requisitos de exclusividad a siete clientes principales. (Decisión, caso No. 01/KPPUL/2004)

*Fuente:* Ray, David, *Indonesian Port Sector Reform and the 2008 Shipping Law*, Jakarta: Indonesia Competitiveness Program, Informe preparado para USAID, agosto de 2008.

usuarios empresariales de los servicios portuarios pueden hacer importantes aportaciones a las actividades de control notificando a las autoridades cualquier indicio de comportamiento contra la competencia. Ello va en su propio interés, ya que sufren las consecuencias negativas del comportamiento que atente contra la competencia, tal y como se muestra en el caso de Indonesia reflejado en el recuadro 3.

Por lo que respecta a los servicios de infraestructuras, las empresas a menudo se encuentran en el caso de ser clientes del negocio de infraestructura pertinente. Por consiguiente, los abusos de posición dominante, como la imposición de requisitos de exclusividad tal y como se describe en el recuadro 3, pueden afectar directamente a su capacidad de tomar decisiones beneficiosas desde un punto de vista empresarial y pueden afectar negativamente a su competitividad.

El caso de Jamaica descrito en el recuadro 4 es un buen ejemplo del papel de la regulación y las leyes de defensa de la competencia en el que los competidores se ven obligados a depender del libre acceso a instalaciones esenciales controladas por un actor dominante. Aunque puede no ser necesario imponer una separación vertical completa impidiendo a los operadores portuarios participar activamente en mercados auxiliares como las operaciones de estiba, los regímenes de libre acceso deben controlarse y aplicarse activamente para contrarrestar el fuerte incentivo económico que supone para los actores dominantes la exclusión de sus competidores en el uso de instalaciones esenciales.

El caso de Zambia que se describe en el recuadro 5 presenta un ejemplo de abuso de posición dominante más sutil, pero igualmente perjudicial. En Zambia, no se excluyó formalmente a otras empresas del uso del puerto. No obstante, a largo plazo, el tratamiento preferente de un usuario del puerto concreto puede tener graves consecuencias para la competitividad del resto de usuarios del puerto, conllevando la insolvencia y una posible desaparición de los competidores.

## FERROCARRILES

Los ferrocarriles son otro elemento extremadamente importante en la infraestructura de la mayoría de los países. Las materias primas como cereales y otros productos agrícolas, minerales, fertilizantes, carbón, potasa, sulfuro, menas y concentrados, productos químicos, productos forestales y petrolíferos (materias primas fundamentales para los productores y exportadores de países en desarrollo como insumos para la producción) se transportan normalmente en masa y recorren largas distancias. En los casos en que el transporte por carretera no es una alternativa viable, por ejemplo debido al tamaño de los envíos o la ausencia de buenas carreteras, a menudo los envíos de materias primas dependen del sector ferroviario<sup>18</sup>. Como consecuencia de ello, un transporte ferroviario eficaz es importante para la competitividad de las empresas del país en desarrollo que utilice dichas materias primas.

Incluso los países con redes ferroviarias establecidas hace tiempo han observado un bajo rendimiento de las compañías ferroviarias monopolísticas propiedad del Estado. Las instituciones internacionales

<sup>18</sup> Kessides, I., *Reforming Infrastructure; Privatization, Regulation, and Competition*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2004.

## Recuadro 4: Jamaica: poner fin al abuso de posición dominante de la dirección portuaria

### Los hechos

El puerto de Kingston/Bustamante (en adelante denominado Kingston Wharves) es una instalación multifunción también empleada para operaciones de estiba. Kingston Wharves (KW) es uno de los dos únicos puertos públicos de Jamaica ubicados a una distancia de 170 km uno del otro. Kingston Wharves Limited (KWL), una empresa jamaicana que es propietaria de KW y también opera una empresa estibadora, emitió una notificación con fecha 11 de diciembre de 2001 que denegaba a empresas estibadoras independientes el acceso a las instalaciones portuarias que necesitaban para llevar a cabo sus actividades mercantiles.

### La ley

El artículo 20(1) de la Ley de libre competencia jamaicana (FCA) establece que “se considerará que una empresa abusa de su posición dominante si impidiere el mantenimiento o desarrollo de una competencia efectiva en un mercado”. En virtud del artículo 20(2) (a), “no se considerará que una empresa abusa de su posición dominante si se demostrare, [entre otros], que i) su comportamiento estaba dirigido exclusivamente a mejorar la producción o distribución de bienes o a fomentar el progreso técnico o económico; e ii) se destinó a los consumidores un participación justa en el beneficio resultante”.

### Análisis

Teniendo en cuenta que KW gestionaba toda la carga no ubicada en contenedores en el puerto de Kingston/Bustamante y que, por lo tanto, gozaba de una posición dominante, KWL tenía la posibilidad de emprender prácticas con el fin de excluir a la competencia en las operaciones de estiba y otros mercados auxiliares. Ello no era necesario para garantizar la operabilidad de las instalaciones portuarias y, por lo tanto, podía identificarse como un intento por parte de KWL de realizar prácticas contrarias a la competencia. Se dictaminó que KWL violaba las leyes jamaicanas de defensa de la competencia.

### Impacto sobre las empresas locales y los exportadores

Si no se le hubiera impedido prohibir a los proveedores de servicios independientes utilizar sus instalaciones mediante un reglamento, KWL podría haber extendido su posición dominante de prestar servicio a las instalaciones portuarias como único propietario a todos los servicios relacionados expulsando a todos los competidores existentes o potenciales de mercados auxiliares, como los mercados de estiba y remolque. Además, KWL habría estado en posición de cobrar a los usuarios del puerto, como los operadores de transporte marítimo, exportadores e importadores, precios excesivos por servicios auxiliares relacionados con el puerto.

*Fuente:* OCDE, DAF/COMP/GF/WD(2005)15 de 14 de enero de 2005, Foro Mundial sobre la Competencia, Abuso de Posición dominante en Sectores Regulados. Caso presentado por Jamaica, Sesión III.

han identificado la competencia como un elemento necesario para mejorar los servicios ferroviarios y los mercados de infraestructuras en general. A finales del siglo XX, muchos países adoptaron reformas, en ocasiones radicales, para lograrlo<sup>19</sup>.

La inversión en infraestructuras ferroviarias es un alto “costo irrecuperable”<sup>20</sup>, lo que supone un obstáculo significativo a la entrada al mercado de nuevos competidores. No se puede esperar que surja competencia en forma de duplicación de la infraestructura ferroviaria ni siquiera después de la privatización de una empresa que previamente fuera propiedad del Estado<sup>21</sup>. Por consiguiente, las medidas para reformar las vías férreas deben integrar estrategias novedosas para evitar el “monopolio natural” creado por la infraestructura ferroviaria que sea propiedad y esté operada por una única empresa ferroviaria.

<sup>19</sup> Gómez-Ibáñez, J.A. y G. De Rus, *Competition in the Railway Industry: An International Comparative Analysis*, Cheltenham, Edgar Elgar, 2006.

<sup>20</sup> Un “costo irrecuperable” es un costo en el que se ha incurrido y que no puede revertirse.

<sup>21</sup> Pittman, R., ‘Competition Issues in Restructuring Ports and Railways’, Documento de Debate del Grupo de Análisis Económico 09-6, noviembre de 2009. Disponible en: [www.justice.gov/atr/public/eag/251856.htm](http://www.justice.gov/atr/public/eag/251856.htm).

### Recuadro 5: Zambia: el abuso de posición dominante en la dirección del puerto llevó a un aumento de los aranceles

#### Los hechos

Zambia es un país sin litoral. El único puerto significativo es el puerto de Mpulungu, ubicado en el lago Tanganica al norte de Zambia. El puerto de Mpulungu es fundamental para la exportación de bienes a países vecinos agrupados alrededor del lago. Anteriormente estaba gestionado por la Administración Pública de Zambia a través de una empresa estatal. Para aumentar la productividad y eficacia del puerto a través de la privatización, se concedió a Mpulungu Harbour Management Limited (MHML) una concesión para la gestión de la Propiedad, Activos y Operaciones Portuarias del Puerto de Mpulungu en 2000 después de un proceso de licitación pública.

No obstante, MHML no sólo se convirtió en el operador del puerto, sino que también actuó como sociedad de cartera de Agro-Fuel Investments Limited (Agro-Fuel), un usuario del puerto con una cuota de mercado del 50,1%. Esto llevó a que MHML garantizara espacio marítimo preferente para Agro-Fuel haciéndole llegar información disponible exclusivamente al operador del puerto, favoreciendo a Agro-Fuel fletando buques y asignando carga rentable. Esta práctica creó obstáculos que hicieron imposible para los demás usuarios almacenar la carga y obligó a los propietarios de carga a gestionar y transportar su carga exclusivamente a través de Agro-Fuel. El resultado final fue un incremento de precios del 46% para los demás usuarios del puerto.

#### La ley

El Contrato de Concesión disponía las siguientes condiciones: “El Concesionario garantiza y se compromete a que se encargará de que el Puerto y los Servicios Portuarios estén disponibles al público y otros usuarios comerciales en condiciones de igualdad teniendo en cuenta, no obstante, que dicho uso no perjudicará ni interferirá indebidamente con las operaciones del Concesionario en virtud del presente, y al hacerlo, el Concesionario se encargará de que no se vean perjudicados el público u otros usuarios comerciales”. (Artículo 62.1)

#### Análisis

A pesar de la privatización, no se obtuvo una mejora de la eficacia a causa de la integración vertical. MHML pudo transferir su posición dominante obtenida a través del contrato de concesión al mercado de su filial, abusando de este modo de su posición. Las cláusulas del Contrato de Concesión que regulaban el acceso demostraron ser vitales. Se descubrió que MHML violaba el Contrato de Concesión puesto que el Puerto de Mpulungu tenía el potencial y la capacidad de gestionar tanto los servicios del operador del puerto (es decir, MHML) como los servicios de los competidores sin afectar al negocio del operador del puerto.

#### Impacto sobre las empresas locales y los exportadores

El hecho de negar el acceso a estas instalaciones supuso que los demás usuarios del puerto no pudieran competir eficazmente. Como consecuencia del abuso de MHML de su posición dominante, los usuarios del puerto competidores sufrieron problemas de liquidez y algunos quebraron posteriormente. Esta situación sólo podía resolverse en virtud del sólido marco jurídico representado por el Contrato de Concesión que trataba los potenciales problemas de competencia.

*Fuente:* Foro Mundial sobre la Competencia de la OCDE, DAF/COMP/GF/WD (2005)21 de 14 de enero de 2005, Abuso de posición dominante en Sectores Regulados. Caso presentado por Zambia, Sesión III.

A la hora de reformar el sector ferroviario, los países han adoptado distintos “modos” para crear competencia. Los investigadores, tras evaluar las pruebas de experiencias o esfuerzos de reforma en los países y continentes, han concluido que “ningún enfoque ha resultado ser el mejor en una gran variedad de circunstancias”<sup>22</sup>.

Las aportaciones del sector privado son fundamentales para cualquier proceso de reforma. Esto es especialmente pertinente en los casos en que unos sistemas y estructuras complejos, como en el sector ferroviario, se regulan para favorecer la participación del sector privado y su entrada en el mercado.

A menudo, el statu quo es una sociedad estatal integrada verticalmente que posee y opera todas las instalaciones y vehículos ferroviarios<sup>23</sup>. Si bien esta estructura puede permitir unos beneficios máximos de

<sup>22</sup> Gómez-Ibáñez, J. A. y G. De Rus, *Competition in the Railway Industry: An International Comparative Analysis*, Cheltenham, Edgar Elgar, 2006.

<sup>23</sup> Kessides, I., *Reforming Infrastructure; Privatization, Regulation, and Competition*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2004.

economías de escala e integra distintos subsectores de transporte ferroviario diferentes sin problemas, no favorece la competencia. El resultado de ello es la ausencia de incentivos para operar eficazmente. Tal y como se indica anteriormente, incluso la privatización de una empresa estatal integrada verticalmente puede no cosechar los beneficios deseados.

Por ello, algunos países han creado sistemas ferroviarios en los que varias empresas privadas operan en distintos sectores de su territorio (separación espacial) basándose en concesiones o franquicias. Al mismo tiempo, se mantiene la integración vertical dentro de cada uno de los sectores; una sociedad posee y opera todas las instalaciones y vehículos ferroviarios dentro del sector pertinente. La idea básica de este enfoque es que se mantienen los beneficios de la integración vertical en cierta medida dentro de cada sector. Al mismo tiempo, se produce cierta competencia en el momento de la licitación de las concesiones y/o franquicias y cuando existen rutas alternativas a los destinos a través de los diferentes sectores o puntos comunes disponibles para los usuarios.

### Recuadro 6: México: fomento de la competencia – Modelo de separación espacial

México fue capaz de crear un modelo de separación espacial que dio lugar a una competencia directa en servicios de transporte de mercancías entre los distintos ferrocarriles de titularidad privada. Cada una de tres vías férreas distintas da servicio a un importante puerto en el Pacífico y a uno el Caribe. Dos vías dan servicio a nodos industriales como Monterrey y Guadalajara y conectan con distintas vías en la frontera con Estados Unidos. Como consecuencia de ello, las empresas pueden elegir entre al menos dos compañías ferroviarias competidoras que dan servicio a sus principales mercados.

*Fuente:* Gómez-Ibáñez, J.A. y G. De Rus, *Competition in the Railway Industry: An International Comparative Analysis*, Cheltenham, Edgar Elgar, 2006.

Entre los países que han adoptado este “modelo de separación espacial” se encuentran la Argentina, el Brasil, México, el Perú y Bolivia (Estado Plurinacional de). Estos países han dividido sus sistemas ferroviarios anteriormente monopolísticos en varias empresas ferroviarias independientes, controladas por empresas privadas en virtud de contratos de franquicia a largo plazo. Estas compañías compiten entre sí fundamentalmente en los puntos comunes, pero ocasionalmente también en las rutas paralelas<sup>24</sup>.

El caso de México del recuadro 6 explica las condiciones y las elecciones normativas que conducen a una competencia eficaz a través del modelo de separación espacial. Si pueden desplegarse estrategias similares o no en otros países dependerá de las circunstancias del país.

Otra manera de introducir competencia en el sector ferroviario es a través del acceso competitivo, tal y como se analizó anteriormente en este capítulo. Distintas compañías ferroviarias en competencia tienen control exclusivo sobre algunas vías e intercambian derechos de acceso con otras compañías o “interlining” (cesión de tráfico entre empresas). Si bien este modo crea una mejora de la competencia y conserva las ganancias en eficacia de la integración vertical, puede que sea necesario un control estrecho para garantizar que los derechos de acceso se proporcionan de manera no discriminatoria. Ello es porque se puede considerar que distintas compañías ferroviarias tienen una “posición dominante” mediante el control de instalaciones esenciales para “sus” vías.

Una tercera opción consiste en separar verticalmente los distintos componentes del sector ferroviario, separando la titularidad y el mantenimiento de las vías de la titularidad de los vehículos y la prestación de los servicios de transporte. Aunque puede parecer que esta opción crea el entorno más sólido para asegurar una competencia más elevada, hay un precio a pagar. La separación vertical exige la coordinación de múltiples actores distintos, lo que puede ser difícil de conseguir si los intereses económicos no están alineados. Asimismo, las ganancias en eficacia gracias a la competencia pueden verse contrarrestadas por una falta de economías de escala. El recuadro 7 describe el modo en que Suecia adoptó con éxito un “modelo de separación vertical” y lo combinó con una supervisión adecuada para garantizar la competencia.

<sup>24</sup> *Ibid.* y

Pittman, R., ‘Competition Issues in Restructuring Ports and Railways’, Documento de Debate del Grupo de Análisis Económico 09-6, noviembre 2009. Disponible en: [www.justice.gov/atr/public/eag/251856.htm](http://www.justice.gov/atr/public/eag/251856.htm).

### Recuadro 7: Suecia: fomento de la competencia – Modelo de separación vertical

Suecia decidió separar verticalmente la infraestructura y operaciones manteniendo la titularidad pública de la empresa de infraestructura y algunas empresas operadoras. Se cargan a los operadores ferroviarios costos marginales bajos a corto plazo por el uso de la infraestructura; el contribuyente asume la carga restante. Las empresas operadoras públicas están sujetas a la competencia del sector privado, en especial, en el sector de mercancías, donde existe acceso libre. Otros servicios están sujetos a licitación.

El ejemplo de Suecia demuestra que es necesaria una supervisión continua y legislación de defensa de la competencia además de medidas normativas para mejorar la competencia. En 1993, un operador estatal recuperó un contrato de un operador privado y fue declarado culpable de utilizar prácticas predatorias de precios: hizo uso de su posición dominante para presentar una licitación no rentable y así pudo eliminar a la competencia.

**Fuentes:** Gómez-Ibáñez, J. A. y G. De Rus, *Competition in the Railway Industry: An International Comparative Analysis*, Cheltenham, Edgar Elgar, 2006. Alexandersson, G., S. Hultén, 'The problem of predatory bidding in competitive tenders – a Swedish case study,' Thredbo papers, 8, 24, 2003. Disponible en: [www.idei.fr/doc/conf/rai/papers\\_2003/alexandersson.pdf](http://www.idei.fr/doc/conf/rai/papers_2003/alexandersson.pdf).

## TRANSPORTE AÉREO

El transporte aéreo, como otros servicios de transporte, constituye un insumo clave para el comercio internacional y para el éxito competitivo de las empresas usuarias. Esto es independientemente de la función de los servicios de transporte aéreo a la hora de cumplir la demanda de los consumidores de servicios relacionados con el turismo. Numerosos estudios han destacado la importancia de una infraestructura de transporte aéreo eficaz, eficiente y fiable, en especial en los países en desarrollo, para garantizar la materialización de las ganancias procedentes del comercio<sup>25</sup>. Estos estudios también destacan el papel de la aviación civil internacional al contribuir en el proceso de desarrollo y su función en las decisiones comerciales de muchas personas. La importancia del transporte aéreo ha aumentado como consecuencia de la innovación técnica, la desregulación y la mejora del acceso al mercado para las empresas extranjeras, lo que lo ha hecho más accesible a un conjunto más amplio de clientes en un mayor número de países.

- En los últimos decenios, se han producido cambios de gran alcance en las políticas públicas en los sectores del transporte aéreo nacional e internacional. Se han introducido diferentes políticas para facilitar la entrada, aumentar la propiedad e inversión extranjeras, liberalizar el acceso a los mercados y, lo que es más importante, paliar las restricciones sobre el acceso y uso de los aeropuertos. El éxito de estas políticas ha sido diverso. No existe una fórmula única para satisfacer los objetivos, a veces en conflicto, de garantizar la provisión adecuada de servicios de transporte aéreo internacionales y la rentabilidad de las aerolíneas. No obstante, algunos países han encontrado los siguientes enfoques útiles y pertinentes. La retirada de restricciones innecesarias a la entrada y en la fijación de precios para la prestación de servicios de las aerolíneas (“desregulación”) es uno de los enfoques. Es importante destacar que la liberalización de la regulación, que ha recibido un amplio apoyo, se refiere a estas variables económicas de entrada y precios, y no a cuestiones de seguridad y medioambientales.
- Otro enfoque consiste en relajar o, en algunos casos, eliminar las restricciones sobre la propiedad y las inversiones extranjeras.
- Algunos formuladores de políticas eligen fomentar la competencia en las rutas internacionales mediante la negociación de “Cielos Abiertos” y acuerdos similares<sup>26</sup>.
- Otro enfoque consiste en la aplicación estricta de las leyes de defensa de la competencia (antimonopolio) a casos de conducta predatoria y colusoria y a fusiones de aerolíneas con potencial de reducir la competencia.

La aplicación de dichas políticas en el sector del transporte aéreo internacional y en el sector del transporte aéreo nacional de muchos países se basó inicialmente en la experiencia vivida en un país: Estados Unidos. Los resultados clave se explican en el recuadro 8.

<sup>25</sup> Esta sección del capítulo recurre a material de la Organización Mundial del Comercio. Fuente: 'Comercio de servicios de transporte aéreo: Evolución reciente y asuntos de política', Informe sobre el comercio mundial 2005, Organización Mundial del Comercio, 2005. Disponible en: [www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/anrep\\_s/wtr05-3b\\_s.pdf](http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/wtr05-3b_s.pdf).

<sup>26</sup> Abeyratne, R., 'Competition and Liberalization in Air Transport', *World Competition*, vol. 24, No. 2, págs. 607-637, 2001.

### Recuadro 8: Estados Unidos: lecciones de la desregulación de aerolíneas – Viabilidad y beneficios de la competencia

Las siguientes lecciones proceden del análisis de los efectos de la desregulación en los Estados Unidos de América:

- Un beneficio clave de la desregulación fue fomentar la nueva entrada en mercados concretos de empresas de transporte existentes o nuevas. Entre 1978 y 2003, 129 nuevas empresas de transporte entraron en el sector.
- El aumento de la libertad para la entrada y la competencia tuvo como consecuencia mejoras sustanciales en el rendimiento, incluyendo una reducción media del 30%-33% de las tarifas para los consumidores en términos reales (ajustadas a la inflación).
- Se obtuvieron mejoras significativas de la producción, en parte a través de nuevas estrategias competitivas y ajustes operativos que fueron posibles gracias a la mayor libertad de las operaciones que trajo consigo la desregulación.
- Aunque muchas empresas de transporte tanto grandes como pequeñas han surgido y luego han desaparecido, la desregulación no ha provocado reducciones significativas del servicio en las ciudades pequeñas y comunidades rurales. Por el contrario, el número de salidas programadas disponibles para dichas ciudades y comunidades ha aumentado en un 35%-40%.
- La desregulación ha aumentado la necesidad de una aplicación efectiva de las leyes de defensa de la competencia (antimonopolio) en el sector de las aerolíneas, en especial, en relación con fusiones y alianzas estratégicas. En un entorno desregulado, las fusiones y alianzas son un medio clave por el cual las empresas de transporte pueden preservar o mejorar potencialmente su posición en el mercado. En los casos en que se permitieron las fusiones de aerolíneas, aumentó la concentración en mercados entre ciudades y el beneficio al consumidor se redujo.
- La mera eliminación de los obstáculos normativos a la entrada, por lo general, no ha resultado ser suficiente para evitar unos precios superiores a los competitivos en el sector; se precisa una competencia real en los mercados entre ciudades. Ello ha puesto en tela de juicio la denominada "hipótesis de contestabilidad", que implica que la mera amenaza de entrada es a menudo suficiente.
- Contrariamente a los temores expresados en su momento, no existen pruebas de que la desregulación haya tenido como consecuencia un nivel de seguridad más bajo para los consumidores. Se ha demostrado que el transporte aéreo es más seguro hoy que durante el período previo a la desregulación. Aunque ello puede deberse en parte a desarrollos externos, como mejoras en la tecnología, también deja claro que la desregulación no tuvo como consecuencia un aumento del riesgo para los pasajeros. Al considerar esta situación, es importante destacar que la desregulación en Estados Unidos no implicó la relajación de los controles de seguridad establecidos legalmente y administrados por el Departamento de Transporte y otras autoridades. La desregulación se centró en los aspectos económicos de la regulación: controles en la entrada, en la salida y en los precios.

*Fuente:* Organización Mundial del Comercio. Fuente: "Comercio de servicios de transporte aéreo: Evolución reciente y asuntos de política", Informe sobre el comercio mundial 2005, Organización Mundial del Comercio, 2005 pág. 225. Disponible en: [http://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/anrep\\_s/wtr05-3b\\_s.pdf](http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/wtr05-3b_s.pdf).

En la Europa continental, la desregulación empezó más tarde que en Estados Unidos y avanzó con un ritmo más lento. La Iniciativa del Mercado Único de 1992 desempeñó un papel fundamental al implantar una mayor libertad de entrada y de precios. Posteriormente, varios reglamentos adoptados por el Consejo Europeo, reforzados por las acciones coercitivas pertinentes y la defensa de políticas por parte de la Comisión Europea, fomentaron en mayor medida la libertad de precios y la flexibilidad operativa en toda la UE. Desde entonces, la extensa competencia entre empresas de transporte de bajo costo ha provocado reducciones significativas de tarifas para los consumidores en muchos mercados entre ciudades dentro de la UE en el servicio aéreo de pasajeros. Más recientemente, la desregulación dentro de la UE se ha visto complementada por grandes iniciativas externas de apertura del mercado.

La situación de la competencia en el sector del transporte aéreo internacional es función de muchas variables, algunas de las cuales se han descrito ya en anteriores secciones del presente capítulo. Figuran entre ellas el cambio de la tecnología y las condiciones de la demanda, la disponibilidad de la infraestructura necesaria y (en alto grado) las condiciones por las que se rige el acceso a los mercados. Como ya se ha indicado, el grado de competencia en el sector del transporte aéreo internacional se ha visto limitado durante muchos años por restricciones a la entrada y (en algunos casos) la fijación de precios incorporadas en

acuerdos bilaterales sobre servicios aéreos, acuerdos que a su vez se derivan del enfoque de “bilateralismo fragmentario” adoptado con respecto a la reglamentación internacional de este sector en el Convenio de Chicago en 1944<sup>27</sup>.

Ahora bien, la situación en materia de competencia del transporte aéreo depende también de las estrategias y el comportamiento de las empresas y de las políticas públicas en relación con esas estrategias y ese comportamiento (es decir, de la aplicación de la legislación y la política en materia de competencia). Se han señalado como merecedoras de especial atención a las siguientes cuestiones<sup>28</sup>:

- Fusiones, empresas conjuntas y alianzas estratégicas (con inclusión de los acuerdos de códigos compartidos) en el sector de las líneas aéreas, sus consecuencias para la competencia y el tratamiento otorgado por parte de las autoridades encargadas de la competencia.
- Implicaciones de la inmunidad antimonopolio para la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) y los acuerdos individuales de códigos compartidos.
- Cuestiones relativas a la posibilidad de colusión entre líneas aéreas (cárteles o fijación de precios), incluso mediante la publicación electrónica de tarifas y medios conexos.
- Tratamiento otorgado a la conducta predatoria (es decir, las prácticas por las que las empresas puedan tratar de excluir de los mercados a posibles rivales) en el sector de las líneas aéreas.
- Y, contribución de la defensa de la competencia, es decir, las intervenciones de las autoridades nacionales encargadas de la competencia y de otras partes con intereses conexos en los procesos nacionales e internacionales de adopción de políticas.

El recuadro 9 ilustra el ejemplo de un cártel de fijación de precios reciente en el sector de carga aérea, con operaciones dentro de Europa, que afecta a los precios de la carga aérea sobre las ventas con

### Recuadro 9: Cártel de carga aérea multado por la Comisión Europea por fijación de precios

#### Los hechos

Las aerolíneas que prestan servicios de carga aérea ofrecen sus servicios fundamentalmente a transportistas que actúan en nombre de expedidores individuales. En noviembre de 2010, la Comisión Europea multó a 11 empresas de transporte de carga aérea a pagar aproximadamente 800 millones de euros por operar un cártel mundial, estableciendo precios por recargos por combustible y seguridad.

Los miembros del cártel coordinaron elementos de los precios de carga aérea durante más de seis años, desde diciembre de 1999 hasta el 14 de febrero de 2006. El cártel estableció numerosos contactos bilaterales y multilaterales entre aerolíneas, incluyendo vuelos hacia, desde y dentro del Espacio Económico Europeo (EEE).

Los miembros del cártel acordaron en un primer tiempo un recargo por combustible con tarifa plana por kilo para todos los envíos de carga aérea y, posteriormente, ampliaron su cooperación a un recargo por seguridad. Para asegurarse de que se aplicasen totalmente y sin excepción los niveles de recargo, eliminaron cualquier posibilidad de ofrecer descuentos a clientes negándose a pagar una comisión sobre los recargos a sus transportistas.

#### Impacto para los usuarios

Este cártel en un sector de infraestructura de vital importancia para muchos exportadores de productos de valor añadido aumentó directamente sus costos y/o les impidió negociar descuentos posiblemente significativos. La acción efectiva de la Comisión Europea resultó ser esencial para proteger los intereses de los usuarios.

*Fuente:* “Comunicado de prensa No. IP/10/1487”, Comisión Europea, Bruselas, 9 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1487&format=HTML&aged=1&language=ES&guiLanguage=en>

27 Convenio sobre Aviación Civil Internacional firmado en Chicago el 7 de diciembre de 1944, Convenio de Chicago. Disponible en [www.icao.int/icaonet/dcs/7300.html](http://www.icao.int/icaonet/dcs/7300.html).

28 McDonald, J. B., ‘Competition in the Air’, Remarks to the IATA Legal Symposium 2007 on Competition, Compliance, Consequences: The New Regulatory Environment, Estambul, 12 de febrero de 2007. Disponible en [www.justice.gov/atr/public/speeches/222159.htm](http://www.justice.gov/atr/public/speeches/222159.htm).

países terceros. Este ejemplo muestra la clara importancia de la aplicación de las leyes de defensa de la competencia para garantizar que los beneficios obtenidos de la liberalización del mercado del sector de servicios lleguen a los consumidores, en especial, a los usuarios empresariales.

## TRANSPORTE POR CARRETERA

Los servicios de transporte por carretera son igualmente importantes para el desarrollo de la competitividad entre empresas. El transporte por carretera representa más del 70% de los servicios de flete terrestre en puntos de origen y destino que conectan a las empresas con los mercados mundiales<sup>29</sup>. Por ejemplo, en los casos en que el transporte en camión es una alternativa viable al transporte ferroviario, marítimo o aéreo, un sector de transporte por carretera competitivo puede suponer grandes mejoras en los beneficios procedentes de una competencia intermodal.

Existe igualmente una relación de complementariedad entre el transporte por carretera y otras formas de transporte. El transporte por carretera desempeña una importante función de conexión hacia y entre intercambiadores de transporte, como puertos y aeropuertos, creando, potencialmente, competencia intramodal adicional.

Aunque la infraestructura de carreteras proporcionada por el Estado es un requisito básico para el buen funcionamiento de los sistemas de transporte por carretera, el sector privado también desempeña una función muy importante. Al contrario que el transporte ferroviario, no existen “monopolios naturales” generalmente reconocidos en el sector del transporte en camión.

Los precios de los servicios de transporte y la calidad del servicio dependen en gran medida de los regímenes normativos y la competitividad de la rama de actividad del transporte en camión<sup>30</sup>. Al mismo tiempo, la experiencia internacional ha demostrado que una competencia sólida en esta rama de actividad es beneficiosa. En este sentido, existen ejemplos de que si la competencia no se mantiene baja de manera artificial en el transporte por carretera mediante el uso de reglamentaciones restrictivas, puede esperarse un alto nivel de competencia. Por este motivo, muchos países han reformado los mercados del transporte en camión liberalizando la rama de actividad y han logrado conseguir reducciones significativas en el precio del transporte<sup>31</sup> (véase el recuadro 10).

La mayoría de los ejemplos de este capítulo se refieren a situaciones en las que empresas de economías en desarrollo o en transición pueden mejorar la comercialización a través de medidas proactivas para reestructurar los sectores de infraestructuras esenciales y mediante la aplicación de normas de defensa de la competencia. Sin embargo, es importante destacar que, en ocasiones, la herramienta más eficaz para mejorar la competencia (ya sea en sectores de infraestructuras u otros) es la liberalización del comercio. La liberalización del comercio conlleva la eliminación de los obstáculos jurídicos o de otro tipo que impidan a las “empresas extranjeras” participar en los mercados de bienes o servicios. Un buen ejemplo de ello es la resolución de una disputa entre Estados Unidos y México en relación con los servicios transfronterizos de transporte en camión que se espera que suponga mejoras en la competencia y la eficacia (véase el recuadro 11).

Como en todas las ramas de actividad, los cárteles del sector del transporte por carretera pueden erosionar los beneficios obtenidos de la liberalización del mercado. El recuadro 12 ofrece un ejemplo de cartelización en servicios de transporte de pasajeros por carretera del que pueden extraerse lecciones útiles para los servicios de transporte por carretera.

29 Londoño-Kent, P., *Freight Transport for Development Toolkit: Road Freight*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial, 2009. Disponible en: [siteresources.worldbank.org/INTTRANSPORT/Resources/336291-1239112757744/5997693-1266940498535/road.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTTRANSPORT/Resources/336291-1239112757744/5997693-1266940498535/road.pdf).

30 Teravaninthorn, S. y G. Raballand, *Transport Prices and Costs in Africa: A review of the main international corridors*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2009.

31 *Ibid.*

### Recuadro 10: Ejemplos de desregulación del transporte de mercancías

**México.** La abolición de un monopolio público en la asignación de carga provocó una caída del 23% de los precios en un plazo de cinco años y los servicios de transporte en camión mejoraron su frecuencia, acceso y rapidez de entrega.

**Indonesia.** La desregulación de los precios del transporte por carretera condujo a un aumento significativo del número de operadores de transporte, creando un mercado competitivo.

**República Checa, Hungría y Polonia.** La entrada en el mercado de nuevos competidores provocó el establecimiento de precios competitivos y unos servicios de mejor calidad. En concreto, las empresas de transporte en camión de mayor tamaño y con vínculos internacionales desarrollaron soluciones logísticas innovadoras consiguiendo entregas más rápidas y una mejor protección de la carga frente a rotura o deterioro.

**Marruecos.** La abolición de un monopolio público en la asignación de la carga y la desregulación del precio del transporte supuso una caída espectacular de los precios del transporte. Sin embargo, ello provocó una inversión insuficiente en nuevas tecnologías y en formación de conductores.

**Rwanda.** La desregulación del transporte internacional mediante la abolición de un monopolio paraestatal provocó una caída de los precios de casi el 75% en términos reales al tener en cuenta el aumento continuo del precio de los insumos. Asimismo, la flota rwandesa creció rápidamente, recuperándose de su caída en el punto álgido de la guerra civil en 1994.

**Malawi.** La desregulación del transporte en camión aumentó la competencia, redujo los precios y mejoró los servicios.

**Fuente:** Teravaninthorn, S. y G. Raballand, *Transport Prices and Costs in Africa: A review of the main international corridors*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2009.

### Recuadro 11: Mejoras previstas de la disputa bilateral entre Estados Unidos y México en relación con el transporte en camión

En virtud del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los Estados Unidos y México convinieron en levantar paulatinamente las restricciones sobre los servicios de mercancías y pasajeros transfronterizos. Sin embargo, en 1995, Estados Unidos anunció que no iba a eliminar las restricciones sobre los camiones mexicanos, lo que tuvo como consecuencia una prohibición de los camiones mexicanos en la mayor parte de su territorio. En 2001, el Grupo Arbitral del TLCAN decidió que las restricciones de Estados Unidos violaban sus obligaciones en virtud del TLCAN y permitió a México adoptar medidas de retorsión.

El 6 de julio de 2011, las Gobiernos de Estados Unidos y de México convinieron en poner fin a la disputa. Se firmó un acuerdo formal sobre un programa piloto de transporte en camión transfronterizo entre México y Estados Unidos, basado parcialmente en los resultados de un estudio llevado a cabo por el Departamento de Transportes de Estados Unidos que reveló que los transportistas mexicanos cumplían todos los mandatos de seguridad necesarios.

Se espera una mejora de la eficacia resultante de una bajada de los precios para los clientes como consecuencia de ello. Los requisitos previos para el transporte transfronterizo eran costosos y exigían mucho tiempo ya que las mercancías tenían que descargarse de los camiones mexicanos y volver a cargarse en los camiones estadounidenses en la frontera. El cruce de la frontera añadía un día extra al viaje y exigía tres camiones y tres conductores para transferir la carga. Según las estimaciones, esto tuvo como consecuencia unos cargos extra de \$EE.UU. 150 por viaje para alrededor de 4,5 millones de cruces anuales de camiones, creando un gasto adicional de \$EE.UU. 675 millones en tarifas anuales para transportar mercancías por la frontera entre Estados Unidos y México.

**Fuentes:** Departamento estadounidense de Comercio, Administración de Comercio Internacional, Información sobre Represalias Extranjeras. Disponible en: [www.trade.gov/mas/fian/tradedisputes-enforcement/retaliations/tg\\_ian\\_002094.asp](http://www.trade.gov/mas/fian/tradedisputes-enforcement/retaliations/tg_ian_002094.asp).

'US, Mexico Agree to Settle Truck Feud', *Wall Street Journal*, 4 de marzo de 2011. Disponible en: [online.wsj.com/article/SB10001424052748703300904576178511087875924.html](http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703300904576178511087875924.html).

Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, Washington D.C., Blog de Simon Chair, 10 de marzo de 2011. Disponible en: [csis.org/blog/united-states-mexico-trucking-dispute](http://csis.org/blog/united-states-mexico-trucking-dispute).

## Recuadro 12: Fijación de precios en servicios de autobús de Singapur a Malasia y sur de Tailandia

### Los hechos

Las investigaciones de la Comisión de la Competencia de Singapur (CCS) revelaron que entre 2006 y 2008, 16 operadores de transporte de pasajeros junto con la Asociación de Agencias de Autobuses Express (EBAA) habían fijado los precios mediante la imposición de:

- Un precio de venta mínimo para los billetes de sólo ida en autobuses express entre Singapur y seis destinos en Malasia, lo que creó un precio mínimo para los billetes; y
- Un cargo de combustible y seguro en todos los billetes vendidos y utilizados para obtener un margen comercial sobre los precios de los billetes.

El CCS impuso multas económicas considerables a las empresas implicadas. De los 16 operadores de transporte de pasajeros y la EBAA que participaron en la fijación de precios, seis partes presentaron recursos. En sus dictámenes de 24 de marzo de 2011, la Junta de Apelación de la Competencia de Singapur (CAB) ratificó las decisiones del CCS de responsabilidad en todos los cargos. El importe total de las multas económicas impuestas a las 17 partes infractoras ascendió a \$EE.UU. 1 135 170.

### La ley

El artículo 34 de la Ley de Defensa de la Competencia de Singapur prohíbe los acuerdos entre organizaciones en competencia, las decisiones de asociaciones de organizaciones y las prácticas concertadas que tengan como objetivo o efecto la prevención, restricción o distorsión apreciable de la competencia en Singapur, a menos que estén excluidas o exentas.

### Análisis

La fijación de precios se considera una violación grave de las normas de la competencia. Afecta directamente a los usuarios del servicio y a la actividad empresarial relacionada. En este caso, el cártel estaba dirigido a los servicios de transporte internacional de autobuses. Este caso transfronterizo demuestra que para solucionar eficazmente los problemas de defensa de la competencia, debe tenerse en cuenta la dimensión internacional.

### Impacto sobre las empresas locales y los exportadores

Hay dos maneras en que las empresas locales podrían haberse visto afectadas por el cártel de autobuses. En primer lugar, las empresas podrían haber utilizado los servicios de transporte de autobuses en sus actividades comerciales y haber pagado precios demasiado altos. En segundo lugar, el hecho de que el cártel de fijación de precios haya permanecido estable durante un largo período de tiempo podría indicar que se impidiese a los “extraños”, competidores potenciales, entrar en el mercado y ganar clientes ofreciendo precios más bajos.

*Fuente:* “Comunicado de prensa del 24 de marzo de 2011”, Comisión de la Competencia de Singapur. Disponible en: [app.casebank.ccs.gov.sg](http://app.casebank.ccs.gov.sg).

## EL SECTOR DE LA ENERGÍA

Independientemente de si se genera con fuentes tradicionales no renovables como el carbón, el petróleo, el gas natural y el uranio, o de fuentes renovables como la biomasa, o energía hidráulica, eólica, solar o geotérmica, la energía es fundamental para la producción de casi todos los bienes y servicios. La energía es vital para el interés de la comunidad empresarial y el público. Una red eléctrica eficiente y eficaz proporciona energía para fines industriales y mejora la calidad de vida del público en general. Por estos motivos, la energía es vital para el desarrollo. Los países en desarrollo de industrialización rápida deben hacer frente a un crecimiento extremadamente rápido en la demanda de energía, que puede ser hasta dos veces más alta que el crecimiento del producto interior bruto (PIB)<sup>32</sup>.

A pesar de la necesidad de un suministro de energía eficaz y a precios competitivos, hasta ahora, las autoridades públicas no se han centrado en la reforma del sector energético para aumentar al máximo

<sup>32</sup> *How to Utilize FDI to Improve Infrastructure – Electricity*, Lessons from Chile and New Zealand, Investment Advisory Series, Series B, No. 1, Best Practices in Investment for Development, 1995-6088, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2009.

los beneficios de una competencia mejorada. Al menos hasta principios de los ochenta, la mayoría de los sectores de la electricidad eran monopolios integrados verticalmente controlados por empresas estatales a nivel nacional o regional<sup>33</sup>.

Un gran número de países han iniciado algunas reformas para reestructurar y privatizar los sectores de la electricidad y la energía. Sin embargo, estos procesos de reforma no han resultado ser fáciles. La fiabilidad y seguridad del suministro de energía son cruciales, por lo que los errores pueden ser costosos y las lecciones deben aprenderse lo más rápido posible. Sobre todo en el último decenio y como consecuencia de las primeras experiencias con las reformas en los distintos países, han cambiado considerablemente las opiniones sobre cómo deberían estructurarse los sectores de la electricidad y la energía<sup>34</sup>.

Los países en desarrollo se enfrentan a retos especialmente difíciles. La construcción y operación de redes eléctricas nacionales exige financiación inicial. Unas condiciones de operación complejas y situaciones difíciles de recuperación de costos pueden suponer dificultades para muchos países<sup>35</sup>. Al mismo tiempo, el rápido crecimiento de la demanda está relacionado con una necesidad igualmente creciente de mayor inversión en la generación, transmisión y distribución de energía. Actualmente hay disponibles nuevas tecnologías con potencial para alterar radicalmente la estructura de costos de generación de electricidad, pero deben adoptarse para mejorar la eficacia.

La estructura administrativa de gestión tradicional en el sector puede ser inadecuada para reaccionar con flexibilidad al desarrollo dinámico y a la inversión cambiante actual, así como a otras necesidades. La cuestión principal consiste en cómo introducir competencia en los mercados de generación y suministro. La experiencia pasada en varios países ha demostrado que aunque ningún modelo constituye una solución perfecta, se han identificado tres maneras de reestructurar los monopolios monolíticos, que reflejan la variedad de competencia y las elecciones de los clientes:

- **La competencia puede introducirse sólo a nivel de generación.** Una única empresa de distribución privada o estatal adquiere electricidad de distintos generadores, pero mantiene un monopolio sobre la transmisión y el suministro al consumidor. Ello se conoce como el modelo del “comprador único”.
- **La competencia a nivel mayorista puede introducirse separando espacialmente las distintas áreas de servicio.** Las distintas empresas de distribución compran la electricidad de generadores y utilizan la red de transmisión con acuerdos de acceso libre para transmitir la energía a su área de servicios donde mantienen un monopolio sobre la reventa al consumidor. Ello se conoce como el modelo de “competencia al por mayor”.
- **Se puede lograr la plena competencia introduciendo competencia en los niveles de generación, al por mayor y al por menor.** En este modelo de “competencia al por menor”, toda la red de transmisión está sujeta al acceso libre y los consumidores pueden elegir entre los distintos proveedores.

A pesar de estas opciones, existe un acuerdo general sobre la arquitectura básica para la reestructuración de la electricidad. Por lo general, la generación está separada de las demás operaciones y la competencia se introduce en los niveles al por mayor y/o al por menor<sup>36</sup>. La función del regulador consiste en establecer las tarifas y regular el acceso a las redes de transmisión y distribución.

El recuadro 13 describe los últimos esfuerzos de reforma en la UE. Se trata de un ejemplo de un ambicioso intento de maximizar la competencia en todos los niveles de la cadena de distribución.

El ejemplo de China, que se describe en el recuadro 14, destaca la demanda creciente de electricidad de un país de rápido desarrollo, así como las medidas de reforma introducidas para cumplir la demanda.

Al igual que en otros sectores, las reformas estructurales deben complementarse con controles de la competencia y antimonopolio que comprueben y equilibren posibles abusos de poder del mercado restante. En los casos en que se mantienen estructuras de cuello de botella o monolíticas/monopolísticas,

33 Kessides, I., *Reforming Infrastructure; Privatization, Regulation, and Competition*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2004.

34 *Ibid.*

35 *How to Utilize FDI to Improve Infrastructure – Electricity*, Lessons from Chile and New Zealand, Investment Advisory Series, Series B, No. 1, Best Practices in Investment for Development, 1995-6088, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2009.

36 Kessides, I., *Reforming Infrastructure; Privatization, Regulation, and Competition*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2004.

### Recuadro 13: Reforma del sector de la electricidad en la UE

#### El problema

A pesar de un proceso de reforma prolongado del mercado de la electricidad en la Unión Europea, las investigaciones de la Comisión Europea revelaron que el mercado interior de la UE de la electricidad seguía siendo deficiente debido a un marco inadecuado en las medidas y normas existentes. La Comisión consideró importante modificar las normas existentes para garantizar una competencia efectiva y un suministro de electricidad al precio más bajo posible para completar el mercado interior de energía.

#### La ley reformada

Se adoptó la Directiva 2009/72/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009. La Directiva trata de las normas comunes para el mercado interior de la electricidad y deroga la Directiva 2003/54/CE. La Directiva introduce normas comunes para la generación, transmisión, distribución y suministro de electricidad para desarrollar un mercado de electricidad competitivo, seguro y sostenible desde el punto de vista medioambiental. Los principales beneficios que la Directiva trata de establecer son:

- Garantizar que los clientes tienen derecho a elegir su proveedor de electricidad y a cambiar de proveedor fácilmente.
- Garantizar que los clientes no domésticos pueden contratar simultáneamente a varios proveedores.
- Garantizar que los Estados Miembros implantarán un mecanismo independiente (un defensor del consumidor para la energía o un órgano de los consumidores) encargado de tramitar eficazmente las reclamaciones y la solución extrajudicial de conflictos.
- Garantizar el control de la seguridad del suministro por parte de los Estados Miembros.
- Separar los sistemas de transmisión y los gestores de red de transmisión (a partir de marzo de 2012) garantizando la estabilidad y fiabilidad del suministro y los servicios.
- Establecer un sistema transparente de acceso de terceros a las redes de transmisión y distribución.
- Y separación y transparencia de las cuentas: las empresas de electricidad estarán obligadas a llevar cuentas independientes para sus actividades de transmisión y distribución, y éstas serán accesibles para las autoridades competentes.

#### Análisis

El abanico de medidas adoptadas demuestra que la separación, las actividades normativas, el control y el refuerzo de los derechos del usuario final constituyen medidas complementarias para mejorar la competencia. Dichas medidas deben adaptarse a las situaciones específicas y su efecto debe controlarse con vistas a obtener los resultados deseados.

*Fuente:* Anderson, R. D., A. Heimler, 'What has Competition Done for Europe? An Inter-Disciplinary Answer', en *Aussenwirtschaft* (Revista suiza de relaciones económicas internacionales), 62, Heft IV, págs. 419-454, 2007.

es necesario un marco jurídico sólido para regular el comportamiento de los actores dominantes y permitir la competencia en los mercados de arriba abajo. El caso de la Federación de Rusia del recuadro 15 ilustra este caso.

Si bien la liberalización de los mercados a nivel nacional es un primer paso deseable, la apertura del suministro a la competencia internacional puede reducir aún más los precios para las empresas en calidad de consumidores. El caso de Pakistán descrito en el recuadro 16 demuestra que las autoridades de defensa de la competencia pueden desempeñar un papel vital para garantizar que la competencia internacional no quede reprimida por la cartelización en el sector de la energía.

## TELECOMUNICACIONES

Los servicios y las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) son vitales para la participación en las actividades basadas en el conocimiento que cada vez son más importantes en la economía mundial

## Recuadro 14: Reforma del sector de la energía

### El problema

El rápido crecimiento de la economía china genera una gran presión para su sector energético. Para atraer a inversores privados y garantizar el uso eficaz de las inversiones, el Gobierno chino ha emprendido una reestructuración fundamental del sector de la electricidad, incluyendo medidas estratégicas como la separación de los activos y las operaciones de generación de las de transmisión y distribución.

### Impacto sobre las empresas locales y los exportadores

Puede esperarse que la ausencia de competencia ralentice el crecimiento económico de las empresas privadas que dependan de la energía para producir bienes y prestar servicios. No obstante, puede producirse el mismo efecto si la competencia de un mercado libre lleva a la volatilidad de precios y a un suministro inestable. Por ello, entre los factores clave en la reforma para introducir competencia se incluyen la estabilidad de los precios y un suministro constante.

### Medidas adoptadas

El monopolio dominante, generador, transmisor y distribuidor de electricidad, la State Power Corporation (SPC) se disolvió a finales de 2002. Los activos de generación de SPC fueron escindidos en cinco sociedades generadoras: Huaneng Group, Huadian Power, Guodian Power, Datang Power Group y China Power Investment Company. Cada una de las sociedades generadoras debía controlar no más del 20% de la capacidad de generación nacional. La red de transmisión fue separada de las operaciones de generación y, posteriormente, dividida entre dos gestores de red eléctrica, State Power Grid Company y South China Power Grid Company. La transmisión y distribución siguen siendo monopolios regulados y la energía se suministra desde un sector de generación competitivo.

*Fuente:* Pittman, R. y V. Yanhua Zhang, 'Electricity Restructuring in China: The Elusive Quest for Competition', Grupo de Análisis Económico 08-5, abril de 2008, 2008. Disponible en: [www.justice.gov/atr/public/eag/232668.pdf](http://www.justice.gov/atr/public/eag/232668.pdf).

de hoy en día<sup>37</sup>. Los servicios y las TIC son esenciales para el desarrollo y competitividad de las empresas de economías en desarrollo. En los últimos decenios se ha experimentado un crecimiento sin precedentes de la disponibilidad de los servicios de telecomunicaciones. Ello está directamente relacionado con las reformas introducidas en el sector de las telecomunicaciones. Al mismo tiempo, los cambios tecnológicos, como la expansión de los servicios de telecomunicaciones móviles, han cambiado el paisaje de las telecomunicaciones.

El desarrollo de ambos campos se ha originado gracias a la competencia. Aunque comenzaron en los países desarrollados, se han introducido reformas en muchos países para romper las estructuras monopolísticas en el sector de las telecomunicaciones y crear competencia. Las empresas que antes eran del Estado se han privatizado y han quedado sometidas a la competencia de otros proveedores de telecomunicaciones privados. La importancia de la política de competencia para este proceso queda ilustrada en un caso de la ley de defensa de la competencia totalmente innovador: los Estados Unidos contra AT&T, que quedó resuelto mediante un decreto por consentimiento negociado en 1982. Ello es un ejemplo de reestructuración competitiva que inspiró reformas relacionadas en todo el mundo<sup>38</sup>.

Otro elemento funcional para las reformas en este sector fue el establecimiento de reguladores independientes para el sector de las telecomunicaciones. Actualmente, más del 80% de los países han adoptado esta medida<sup>39</sup>. Normalmente, una de las funciones principales de dichos reguladores consiste en crear condiciones aptas para la competencia mediante la regulación del acceso a la infraestructura

37 Khalil, M., P. Dongier y C. Zhen-Wei Qiang, 'Chapter 1: Overview', en *Information and Communications for Development 2009: Extending Reach and Increasing Impact*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2009. Disponible en: [siteresources.worldbank.org/EXTIC4D/Resources/5870635-1242066347456/IC4D\\_2009\\_Overview.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTIC4D/Resources/5870635-1242066347456/IC4D_2009_Overview.pdf).

38 Para un análisis sobre la importancia a largo plazo del acuerdo, véase: Yoo, C. S., 'The Enduring Lessons of the Breakup of AT&T: A Twenty-Five Year Retrospective,' *Scholarship at Penn Law*, Documento 280, 2008. Disponible en: [lsr.nellco.org/upenn\\_wps/280](http://lsr.nellco.org/upenn_wps/280).

39 *Tendencias en las Reformas de las Telecomunicaciones 2010-2011: Propiciar el mundo digital del mañana – Resumen*, Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2011. Disponible en: [www.itu.int/pub/D-REG-TTR.12-2010](http://www.itu.int/pub/D-REG-TTR.12-2010).

## Recuadro 15: Federación de Rusia: abuso de posición dominante de la transmisión de energía

### Los hechos

En 2001, RAO UES Russia, una sociedad con más del 65% de cuota de mercado en los mercados de la generación de energía eléctrica y de alto voltaje, se negó a celebrar un contrato de servicios de transmisión de energía eléctrica con Rosenergoatom, un productor de energía eléctrica. Este último había celebrado contratos de entrega de energía eléctrica con sociedades que daban servicio a los mercados georgiano y ucraniano y dependía de RAO UES Russia para cumplir los contratos. La negativa de RAO UES Russia a prestar los servicios de transmisión de energía necesarios se basaba en la premisa de ésta de que Rosenergoatom necesitaba obtener la aprobación previa de RAO UES Russia de contratos de exportación de energía eléctrica con terceros. Por ello, RAO UES Russia exigió a Rosenergoatom revelar completamente sus contratos de exportación de energía con terceros.

### La ley

RAO UES Russia es un monopolio natural de conformidad con el artículo 4 de la Ley Federal sobre Monopolios Naturales y está inscrita en el Registro de Monopolios Naturales. Debido a su posición monopolística, la celebración de contratos de transmisión de energía eléctrica con proveedores de energía es obligatorio para RAO UES Russia de conformidad con el artículo 10 del Código Civil, el artículo 5 de la Ley Federal sobre Competencia y Restricción de Actividades Monopolísticas en los Mercados de Materias Primas (en adelante, la Ley de Defensa de la Competencia) y el artículo 8 de la Ley Federal sobre Monopolios Naturales.

### Análisis

Las plantas nucleares pertenecientes a Rosenergoatom producen energía eléctrica para su entrega al mercado. Pero es necesaria una línea de energía para la entrega desde el productor al consumidor y RAO UES Russia en un monopolio que posee dichas líneas de energía. Al negarse a prestar servicios de transmisión de energía a los competidores del mercado de producción de energía, RAO UES Russia trató de establecer un control adicional sobre el mercado de producción de energía.

### Impacto sobre las empresas locales y los exportadores

Debido al hecho de que RAO UES Russia se negó a prestar servicios de transmisión de energía eléctrica a los productores, en este caso a Rosenergoatom, la compañía generadora no tenía acceso a los mercados de exportación de energía eléctrica. La negativa a abrir la red de transmisión de energía a los competidores tuvo como consecuencia la incapacidad de los competidores de cumplir dichos contratos, impidiéndoles operar con éxito en el mercado de la exportación.

*Fuente:* Foro Mundial sobre la Competencia de la OCDE, DAF/COMP/GF/WD(2005)20 de 14 de enero de 2005, Abuso de Posición dominante en Sectores Regulados. Caso presentado por la Federación de Rusia, Sesión III.

de telecomunicaciones y la interconectividad. El recuadro 17 ofrece una visión general de las medidas de reforma “tradicionales” resumiendo los patrones de la entrada en el mercado de los servicios de telefonía<sup>40</sup> local previstos por la Ley estadounidense de Telecomunicaciones de 1996.

Además de la reforma normativa, los cambios tecnológicos han fomentado la competencia dentro y entre distintas formas de telecomunicaciones<sup>41</sup>. Un informe para la Cámara de Comercio de Estados Unidos destaca que, en su inicio, los reguladores consideraron los servicios de telefonía móvil un “monopolio natural”, pero la rama de actividad de la telefonía móvil es muy capaz de establecer infraestructuras de redes paralelas en diferentes países. Asimismo, la telefonía móvil se ha convertido en un mercado de telecomunicaciones muy competitivo. Al mismo tiempo, los usuarios de teléfonos móviles aumentan rápidamente en los países en

<sup>40</sup> En las telecomunicaciones, la telefonía engloba el uso general de equipos para proporcionar comunicación por voz a distancia, específicamente, mediante la conexión de teléfonos entre sí.

<sup>41</sup> Hazlett, T.W., C. Bazelon, J. Rutledge y D.A. Hewitt, *A Report to the U.S. Chamber of Commerce - Sending the Right Signals: Promoting Competition through Telecommunications Reform*, 2004. Disponible en: [www.rutledgecapital.com/pdf\\_files/20041006\\_telecom\\_dereg\\_complete\\_study.pdf](http://www.rutledgecapital.com/pdf_files/20041006_telecom_dereg_complete_study.pdf).

## Recuadro 16: Pakistán: cartelización del gas licuado de petróleo

### Los hechos

Los productores nacionales de gas licuado de petróleo (LPG) formaron un cártel para mantener los precios de LPG bajos para los productores e impedir a los importadores extranjeros acceder al mercado. En lugar de cargar un precio de productor más alto al vender LPG a sociedades de comercialización, hicieron uso de su control sobre las sociedades de comercialización para obtener pagos de comisiones y otras primas.

Esto tuvo como consecuencia un precio alto para los consumidores. Sin embargo, el precio oficial que los importadores estaban obligados a pagar (por la reglamentación gubernamental) se mantuvo bajo ya que las autoridades establecieron el precio oficial en relación con los precios de los productores locales. Dado que los importadores no podían vender directamente a los consumidores y beneficiarse del alto precio para éstos, la importación de LPG se hizo poco rentable para ellos a pesar de la alta demanda de los consumidores de cantidades adicionales.

### La ley

El artículo 4 de la Ley de Defensa de la Competencia de Pakistán prohíbe los acuerdos de fijación de precios así como acuerdos que fijen o establezcan la cantidad de producción, distribución o venta de productos.

### Análisis

Los productores de LPG, al dedicarse a prácticas anticompetitivas, pudieron impedir la competencia de los importadores de LPG, lo que hubiera reducido el precio para los consumidores. Al eludir la normativa de precios oficiales para el consumidor y gracias al control que ejercían sobre las empresas de comercialización, los productores de LPG locales cosecharon grandes márgenes de beneficio a pesar de los precios para los productores artificialmente bajos.

### Impacto sobre las empresas locales y los importadores

Se impidió a los importadores dedicarse a su negocio y los usuarios finales locales de LPG padecieron el artificialmente alto precio para los consumidores.

*Fuente:* Inquiry Report 'Suo Moto Inquiry against JJVL and LPGAP', Comisión de Competencia de Pakistán, Marzo de 2009. Disponible en: [www.cc.gov.pk](http://www.cc.gov.pk).

desarrollo, donde puede que no estén disponibles servicios de línea fija, por ejemplo, en las áreas rurales. Esto indica que los servicios de telefonía móvil, en cierta medida, actúan como sustitutos de los servicios de línea fija, creando así competencia en el sector.

La creciente importancia de los servicios de Internet de banda ancha a través de línea de abonado digital (DSL), cable u otras redes de línea fija demuestra que el acceso no es una cuestión del pasado. Incluso en los casos en que se produce duplicación o multiplicación de las redes, por ejemplo, mediante el uso en paralelo de cable, DSL y otras redes para servicios similares, debe garantizarse la interconectividad y siguen existiendo ciertas restricciones, aunque su ubicación puede cambiar debido a cambios en las tecnologías<sup>42</sup>.

Además, los procesos de reforma pueden no haber tenido como consecuencia automática la entrada en el mercado y los niveles de competencia deseados. Los ejemplos del Perú, Taipei chino y Letonia demuestran que incluso después de tomar medidas para introducir competencia, es necesaria la supervisión de los reguladores y/o las autoridades de defensa de la competencia.

El caso del Perú ofrece un ejemplo de concentración del mercado mediante fusión que dio lugar a comportamiento anticompetitivo. Los casos de Letonia y Taipei chino ilustran cómo el poder de mercado en un sector de telecomunicaciones puede transferirse a otro. Cabe destacar que sólo cuando se dan unas condiciones de mercado concretas puede una empresa con un monopolio en un mercado extender

<sup>42</sup> Laffont, J. y J. Tirole, *Competition in Telecommunications*, Cambridge, Massachusetts; Londres, Inglaterra; MIT Press, 2000.

### Recuadro 17: Formas de entrada al mercado – Ley estadounidense de Telecomunicaciones de 1996

La Ley de Telecomunicaciones prevé tres formas de entrada al mercado para los competidores: entrada basada en las instalaciones, reventa y desagregación.

#### **Entrada basada en las instalaciones**

Esta forma de entrada se produce cuando se duplica la infraestructura de red de manera que se crea competencia directa entre los operadores de red independientes. Aunque los costos potencialmente altos y una pérdida de beneficios de economías de escala podrían impedir la entrada al mercado, esta forma de competencia es la que requiere una menor intervención normativa y establece un acceso seguro a las redes. La interconectividad entre las redes, la portabilidad de números y otras cuestiones similares siguen precisando cierta supervisión para garantizar la máxima competencia.

#### **Entrada por reventa**

La entrada por reventa se produce cuando se otorga a los competidores el derecho a comprar el acceso a la infraestructura de telecomunicaciones de la empresa dominante a precios mayoristas (es decir, con descuento en comparación con el precio minorista). Por lo tanto, se puede evitar la duplicación innecesaria de las redes y/o los participantes pueden emplear la reventa temporalmente hasta que se complete la instalación de una nueva infraestructura. El gran reto que supone la reventa son los precios de acceso.

#### **Desagregación**

La desagregación significa que distintos segmentos de mercado relacionados con las telecomunicaciones se separan y venden a proveedores de servicios de telecomunicaciones competidores, es decir, acceso a bucles locales, conmutación, bases de datos y sistemas de señalización. De nuevo, en este caso el precio es una cuestión importante. Además, los costos de operación y de compatibilidad de la interfaz pueden aumentar debido a la desagregación.

*Fuente:* Laffont, J. y J. Tirole, *Competition in Telecommunications*, Cambridge, Massachusetts; Londres, Inglaterra; MIT Press, 2000.

su monopolio a otro mercado a través de financiación cruzada. La mayoría de los expertos en políticas de competencia estarían de acuerdo en que no debería presumirse que la financiación cruzada es perjudicial para la competencia en todos los casos. Más bien, los efectos perjudiciales, de haberlos, deberían investigarse y establecerse caso por caso o basándose en el “imperio de la razón”.

Un ejemplo paradigmático de los vínculos entre las políticas de defensa de la competencia, la regulación económica y la liberalización del comercio internacional se incluye en el Documento de Referencia sobre principios normativos. Dicho Documento de Referencia forma parte de los compromisos asumidos por la mayoría de los Miembros de la OMC en el contexto de las Negociaciones de la OMC sobre los Servicios de Telecomunicaciones Básicas, celebradas en virtud del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), que concluyó en febrero de 1997. La intención del Documento de Referencia es tratar, entre otras cosas, las situaciones en las que los servicios prestados por redes de telecomunicaciones públicas constituyen instalaciones esenciales que presta, de manera exclusiva o predominante, un proveedor único o un número limitado de ellos y para las que no existen sustitutos viables; una situación que constituye un impedimento potencial tanto para la competencia como para el acceso al mercado de los proveedores de servicios.

Para tratar esta cuestión, el Documento de Referencia establece normas detalladas relativas a la interconexión de prestadores de servicios posteriores con proveedores principales en condiciones no discriminatorias, la prevención de actos contrarios a la competencia, incluyendo la financiación cruzada anticompetitiva y la puesta a disposición de la información necesaria para una interconexión eficaz. Estas normas recurren a conceptos de políticas normativas y antimonopolio como las prácticas de exclusión y la doctrina de instalaciones esenciales<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Anderson, R. D. y P. Holmes, ‘Competition Policy And The Future Of The Multilateral Trading System’ *Journal of International Economic Law*, vol. 5, No. 2, págs. 531- 563, 2002.

## Recuadro 18: Perú: abuso y transferencia de poder monopolístico

### Los hechos

Cuando llegó la telefonía móvil, el Gobierno peruano otorgó concesiones, distinguiendo entre servicios de telecomunicaciones móviles en Lima de los de fuera de Lima. Mientras Tele 2000 (banda A) y CPT (banda B) competían en Lima, sólo Entel (banda A) obtuvo una concesión para comunicaciones móviles fuera de Lima. En 1993, Telefónica compró CPT y Entel y, en 1994, estas dos empresas se fusionaron. En este contexto, Telefónica empezó a desarrollar servicios de roaming nacional automático, permitiendo a sus clientes utilizar libremente sus teléfonos dentro y fuera de Lima.

Para poder ofrecer a sus clientes el mismo servicio, Tele 2000 pidió que Telefónica abriese la red de Entel fuera de Lima para ofrecer roaming automático a los clientes de Tele 2000 también, pero Telefónica se negó.

### La ley

La Ley de telecomunicaciones peruana estipulaba: “Por el principio de neutralidad, el concesionario de un servicio de telecomunicaciones que es soporte de otros servicios o que tiene una posición dominante en el mercado, está obligado a no utilizar tales situaciones para prestar simultáneamente otros servicios de telecomunicaciones en condiciones de mayor ventaja y en detrimento de sus competidores, mediante prácticas restrictivas de la libre y leal competencia, tales como limitar el acceso a la interconexión o afectar la calidad del servicio.”

### Análisis

Telefónica hizo uso de su posición dominante en el mercado fuera de Lima para obtener ventaja en el mercado de las telecomunicaciones móviles en Lima. Con ello, Telefónica transfirió su poder de mercado. Los clientes de Tele 2000 sólo obtuvieron acceso a roaming manual.

### Impacto sobre las empresas locales y los exportadores

Tele 2000 no pudo competir con los servicios de Roaming Nacional Automático de Telefónica porque Telefónica utilizó su monopolio en el mercado fuera de Lima. Esta desventaja significativa supuso un obstáculo para que Tele 2000 compitiera en el mercado de las telecomunicaciones móviles de Lima.

*Fuente:* Foro Mundial sobre la Competencia de la OCDE, DAF/COMP/GF/WD (2005)16 de 14 de enero de 2005, Abuso de Posición dominante en Sectores Regulados. Caso presentado por el Perú, Sesión III.

En cuanto a la relación entre la reforma nacional y el Documento de Referencia, un reciente informe del Banco Mundial afirma:

La incorporación del Documento de Referencia como un compromiso adicional en el Calendario del AGCS de Compromisos Específicos es un buen ejemplo del uso de obligaciones multilaterales para dar apoyo a la reforma nacional.

El hecho de que las obligaciones del Documento de Referencia sean vinculantes ayuda a impulsar el orden del día de la reforma nacional necesario para implantar completamente la apertura a la competencia.

El Documento de Referencia es un buen ejemplo de cómo pueden usarse los compromisos internacionales para impulsar las prioridades nacionales en relación con el mantenimiento y refuerzo de la competencia en marcos adecuados.

Los elementos clave del Documento de Referencia y disposiciones relacionadas de los compromisos AGCS de México se tuvieron en cuenta en la Decisión del Grupo Especial de la OMC 2007 sobre el caso de las telecomunicaciones de México. En este caso, incoado por Estados Unidos contra México, el Grupo Especial decidió que varias características del marco normativo de México en materia de servicios de telecomunicaciones internacionales violaban los compromisos de México en virtud del Documento de Referencia. Véase el recuadro 21 para un resumen de los puntos relativos a la dimensión de la competencia de esta cuestión<sup>44</sup>. En lugar de recurrir el caso ante el Órgano de Apelación de la OMC, México optó por

<sup>44</sup> Un resumen más completo que cubre otros aspectos del caso está disponible en: [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/cases\\_s/ds204\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds204_s.htm).

## Recuadro 19: Taipei chino: abuso y transferencia de poder monopolístico

### Los hechos

Basándose en la Ley de Telecomunicaciones de 1996, el Taipei chino ha ido liberalizando gradualmente su sector de servicios de telecomunicaciones en secuencia: desde buscapersonas, teléfonos móviles, teléfonos por satélite y comunicaciones móviles de datos en 1997, hasta las redes de comunicaciones fijas en 2001. En 1999, Chunghwa seguía siendo la única compañía de telecomunicaciones que operaba en el mercado de las telecomunicaciones de línea fija, pero se enfrentó a la competencia en el sector de telecomunicaciones móviles, ya liberalizado. La tarifa prevaleciente para usuarios de teléfonos móviles era de 1,7 NT\$ para cinco minutos en llamadas locales a líneas fijas y la tarifa de llamadas locales a teléfonos móviles era de 6 NT\$ por minuto. Entonces, Chunghwa introdujo el denominado servicio "099" a una tarifa uniforme de 3,6 NT\$ por minuto, por el cual las llamadas al servicio 099 podían transferirse a teléfonos móviles.

### La ley

La Ley de Telecomunicaciones otorgaba al Ministerio de Transporte y Comunicaciones competencia para evitar el establecimiento de tarifas por parte de operadoras basadas en instalaciones dedicadas a la financiación cruzada, evitando así que perjudiquen la libre competencia.

### Análisis

Utilizando su poder de mercado derivante de su posición de monopolio en el sector de las telecomunicaciones de línea fija y la infraestructura relacionada, Chunghwa realizó una financiación cruzada de las comunicaciones con teléfono móvil de sus clientes. Al mismo tiempo, controlaba el acceso de los competidores a la infraestructura de línea fija y podía establecer los precios en ese sentido.

### Impacto sobre las empresas locales y los exportadores

Puesto que ningún competidor podía beneficiarse de una posibilidad similar de realizar una financiación cruzada de las comunicaciones de teléfonos móviles por no tener acceso a una infraestructura alternativa de línea fija, no podían ofrecer tarifas más baratas a sus clientes. Al final, todos los competidores del sector de telecomunicaciones móviles podrían haber sido expulsados del negocio y el monopolio de Chunghwa se habría reinstaurado.

*Fuente:* Foro Mundial sobre la Competencia de la OCDE, DAF/COMP/GF/WD (2005)19 de 14 de enero de 2005, Abuso de Posición dominante en Sectores Regulados, Caso presentado por Taipei chino, Sesión III.

aceptar la decisión del Grupo Especial. En opinión de algunos observadores, lo hizo precisamente porque iba en interés de los consumidores mexicanos y del desarrollo a largo plazo del sector de telecomunicaciones de México<sup>45</sup>.

## CONCLUSIÓN

La reestructuración de los sectores de infraestructuras públicas como el transporte, las telecomunicaciones y la energía, y la aplicación de normas de defensa de la competencia adecuadas en estos sectores, supone una herramienta significativa para mejorar la competitividad y el éxito comercial de las empresas en economías en desarrollo y en transición.

Tales medidas merecen una consideración activa por parte de todos los países como un complemento o contraparte a la participación en acuerdos y arreglos de liberalización del comercio, para garantizar aún más el éxito de dicha participación. La implantación de estas medidas supone retos prácticos y conceptuales. Las aportaciones informadas de empresas orientadas a la exportación y sus asociaciones patronales, así como de otros organismos pertinentes puede facilitar la toma de decisiones correctas en esta área.

45 Hufbauer, G. y S. Stephenson, 'Services Trade: Past Liberalization and Future Challenges,' *Journal of International Economic Law* 10(3), 605–630, doi:10.1093/jiel/jgm028, publicación con acceso anticipado, 10 de agosto de 2007. E. Fox, 'The WTO's First Antitrust Case – Mexican Telecom: A Sleeping Victory for Trade and Competition', *Journal of International Economic Law* 9(2), 271–292, doi:10.1093/jiel/jgl012, publicación con acceso anticipado, 8 de mayo de 2006.

## Recuadro 20: Letonia: abuso de posición dominante

### Los hechos

En noviembre de 2002, Lattelekom, tradicionalmente el prestador monopolístico de servicios de telecomunicaciones fijas en Letonia, empezó a prestar un servicio combinado, Komforta ISDN (K-ISDN), basado en el alquiler de líneas telefónicas RDSI y el alquiler de una central telefónica digital. Se aplicó un descuento al precio de suscripción para K-ISDN. El importe de este descuento dependía de la cantidad de conversaciones en la red de telecomunicaciones de línea fija pública. Dentro del marco del servicio combinado mencionado, el pago del alquiler para la conexión a una línea RDSI se estableció a la mitad del nivel del pago del alquiler de conexión a una línea RDSI independiente, sin alquiler de central telefónica digital.

### La ley

El artículo 13 de la Ley letona de defensa de la competencia prohíbe el abuso de una posición dominante.

### Análisis

Hasta el 1 de enero de 2003, Lattelekom disponía de derechos de monopolio legal para prestar servicios de telefonía de voz en la red de telecomunicaciones de línea fija pública, el alquiler de las líneas y servicios de telefonía pública. A lo largo de 2003, Lattelekom perdió aproximadamente sólo el 3% de su cuota de mercado de prestación de servicios de telefonía por voz y mantuvo su posición de monopolio en el mercado de líneas alquiladas. De este modo, Lattelekom contaba con una posición dominante en dos mercados regulados: en el mercado de telefonía de voz en la red de comunicaciones electrónicas de línea fija pública y en el mercado de servicios de líneas alquiladas. Mediante el uso de su posición de monopolio en estos dos mercados para prestar servicios con descuento en un mercado tercero independiente (central telefónica digital), trató de extender su monopolio a ese mercado.

### Impacto sobre las empresas locales y los exportadores

Otras compañías que querían entrar en el mercado de servicios de alquiler de central telefónica digital, pero que no eran proveedores de servicios de telefonía de voz en la red de telecomunicaciones de línea fija pública ni proveedores de líneas de telefonía RDSI alquilada, no tenían la posibilidad de ofrecer descuentos a sus clientes y no podían competir con éxito con Lattelekom.

De este modo, se hubieran creado condiciones de competencia no igualitarias. Al combinar tres servicios en un paquete, dos de ellos prestados por Lattelekom como empresa dominante, y al aplicar descuentos que no podían ofrecer otros participantes del mercado, Lattelekom prácticamente cerró el mercado de servicios de alquiler de centrales telefónicas digitales, impidiendo la entrada a nuevos participantes del mercado.

*Fuente:* Foro Mundial sobre la Competencia de la OCDE, DAF/COMP/GF/WD (2005)17 de 14 de enero de 2005, Abuso de Posición dominante en Sectores Regulados. Caso presentado por Letonia, Sesión III.

La estructura competitiva y el comportamiento de las empresas implicadas en la provisión de servicios de infraestructuras públicas y privadas son importantes para las empresas de economías en desarrollo. Existen varias aproximaciones posibles a la mejora de la competencia en la prestación de servicios de infraestructuras públicas y privadas a través de una reestructuración adecuada y la aplicación de las normas relacionadas.

Las reformas continúan y las leyes de defensa de la competencia seguirán desempeñando una función fundamental antes y después de las reformas estructurales. Las empresas de países en desarrollo, las asociaciones patronales y las organizaciones de interés público deberían realizar aportaciones adecuadas para el diseño e implantación de políticas para garantizar que las medidas tomadas reflejen sus intereses competitivos a largo plazo.

En su mayoría, las medidas e iniciativas del presente capítulo no son jurídicamente vinculantes de conformidad con los convenios comerciales. Sin ellos, no obstante, la competitividad de la exportación se vería comprometida. El fracaso de la liberalización comercial a la hora de generar desarrollo sostenido y crecimiento, a menudo tiene su origen en el fracaso a la hora de introducir reformas de políticas nacionales complementarias. Los países y sus empresas no estarán bien posicionados para aprovechar los beneficios de la liberalización del comercio a menos que se tomen medidas para reducir los costos y mejorar la eficacia de los sectores de infraestructuras; fomentar la flexibilidad mediante la eliminación de las restricciones

## Recuadro 21: México: elementos relacionados con la competencia del Informe del Grupo Especial de la OMC

Aspectos procesales de la diferencia

Reclamante: Estados Unidos; Demandado: México

Establecimiento del Grupo Especial 17 de abril de 2002; Adopción del Informe del Grupo Especial 1 de junio de 2004

### Antecedentes

Durante muchos años, Telmex fue el proveedor dominante de servicios de telecomunicaciones de México. De conformidad con el Informe del Grupo Especial de la OMC, la normativa aplicable en México otorgaba a Telmex, en calidad de licenciataria de servicios de larga distancia con el mayor porcentaje de cuota de mercado de larga distancia saliente para el país pertinente en los seis meses previos, la facultad para negociar la tarifa a pagar por los operadores extranjeros (incluyendo operadores estadounidenses como AT&T y MCI) por la interconexión de llamadas con destino México. Además, las leyes de México exigían que todos los demás concesionarios mexicanos con licencia cobrasen no menos que la tarifa negociada por Telmex por servicios similares.

### Resumen de las conclusiones del Grupo Especial relacionadas con la Competencia

El Grupo Especial dictaminó que México había violado su compromiso en virtud del Documento de Referencia y el AGCS.

- México no garantizó la interconexión a tarifas orientadas a los costos para el suministro transfronterizo de servicios de telecomunicaciones básicas basados en instalaciones, en contra del artículo 2.2 (b) de su Documento de Referencia.
- México no mantuvo las medidas adecuadas para evitar las prácticas contra la competencia por parte de empresas que fueran las principales proveedoras de telecomunicaciones, en contra del artículo 1.1 de su Documento de Referencia.
- México no garantizó el acceso razonable y no discriminatorio y el uso de las redes de telecomunicaciones, en contra del artículo 5(a) y (b) del Anexo sobre Telecomunicaciones del AGCS.

*Fuente:* *Ibíd.* Solución de diferencias en la OMC: un resumen de asunto sustanciado por página, Organización Mundial del Comercio. Ginebra, 2006. Disponible en [www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/dispu\\_summary06\\_s.pdf](http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/dispu_summary06_s.pdf).

artificiales a la entrada, salida y precios en el sector industrial y otras ramas de actividad; y establecer y reforzar los incentivos para la inversión, innovación, la creación de estructuras de gestión eficaces y la mejora de la productividad.

En este sentido, surgen una serie de percepciones de la visión general de cuestiones relativas a la reestructuración de los sectores de infraestructuras públicas y la aplicación de las normas relacionadas:

- **Las medidas a favor de la competencia refuerzan la reforma.** En primer lugar, desde el punto de vista más amplio, las medidas para reforzar la competencia son un importante complemento a otras reformas, como la privatización, que tiene el objetivo de mejorar el rendimiento a la hora de prestar servicios de infraestructuras públicas en los sectores del transporte, la energía y las telecomunicaciones. Cuando se aplican con éxito, dichas medidas ofrecen sustanciosos beneficios potenciales a los usuarios, en especial, a las empresas orientadas a la exportación. Los beneficios para las empresas orientadas a la exportación son igualmente aplicables a las empresas importadoras.
- **La tecnología es un activo.** En segundo lugar, el cambio tecnológico y la mejor comprensión de las cuestiones relativas a la estructura industrial han permitido una mejora de la competencia a la hora de prestar servicios de infraestructuras. Ello puede conseguirse a través de medidas como la separación de segmentos potencialmente competitivos de un sector concreto (por ejemplo, operación de trenes o generación de energía) de otros segmentos que constituyan monopolios verdaderamente naturales (como instalaciones de vías de ferrocarril o líneas de transmisión de energía), la introducción de regímenes de acceso competitivo y medidas relacionadas.
- **Uso de leyes de defensa de la competencia.** En tercer lugar, las leyes de defensa de la competencia, normalmente mediante la aplicación de sus disposiciones relativas al abuso de posición dominante, pueden en ocasiones emplearse como una plataforma para imponer la reestructuración necesaria y

establecer regímenes de acceso competitivo. En otros casos, las acciones disponibles al amparo de las leyes de defensa de la competencia pueden ser insuficientes y pueden ser necesarias otras medidas para tratar con eficacia las cuestiones relativas al monopolio en los sectores de infraestructuras. Otras medidas pueden incluir: i) derogar o reformar las leyes o reglamentos que limiten innecesariamente la entrada a mercados concretos; e ii) promulgar nueva legislación para reestructurar (es decir, escindir) las empresas con monopolio establecidas para permitir la competencia, por ejemplo, estableciendo regímenes de acceso competitivo específicos para el sector.

La aplicación continua de leyes generales de defensa de la competencia es, en cualquier caso, importante para tratar las prácticas dañinas en las infraestructuras públicas y en otros sectores, como: i) cárteles o acuerdos de establecimiento de precios o de reparto del mercado entre empresas que deberían estar en competencia unas con otras; ii) fusiones con potencial de reducir la competencia o crear una situación de posición dominante del mercado; e iii) abusos de posición dominante.

- **Aplicación de un enfoque caso por caso.** En cuarto lugar, no se puede recomendar un enfoque único para la adopción de reformas estructurales orientadas a la competencia en todos los sectores y países en general. Los expertos tienden a aconsejar un enfoque caso por caso que incluya una ponderación cuidadosa de los potenciales beneficios y costos de reformas concretas y medidas de reestructuración. En este contexto, los usuarios empresariales y las asociaciones patronales, además de las organizaciones de interés público y otros órganos consultivos, desempeñan una importante función a la hora de realizar aportaciones a la formulación de políticas.

Dichas entidades pueden aportar al menos tres tipos de insumos útiles. En primer lugar, a un nivel más amplio, pueden desempeñar una función crucial a la hora de dar apoyo político a las iniciativas de reestructuración y reformas necesarias. En segundo lugar, pueden aportar insumos esenciales para el diseño de iniciativas de reestructuración específicas. En tercer lugar, las empresas y las asociaciones patronales pueden desempeñar una función importante a la hora de remitir quejas a las autoridades competentes, por ejemplo, organismos nacionales de defensa de la competencia, en vista de violaciones evidentes de las leyes de defensa de la competencia por parte de proveedores de servicios de infraestructuras y otros proveedores de insumos.

- **Conexión de la competencia con acuerdos internacionales cuando proceda.** En quinto lugar, las medidas para introducir la competencia en monopolios de infraestructuras moribundos se han implantado en la mayoría de los casos a nivel nacional. No obstante, en muchos casos también ha existido una relación con la cooperación y acuerdos de comercio internacionales. En concreto, según se ha analizado en relación con el Documento de Referencia de la OMC sobre principios normativos en relación con servicios de telecomunicaciones básicas y otros instrumentos, pueden emplearse compromisos internacionales para apoyar las prioridades nacionales en relación con el mantenimiento y refuerzo de la competencia en marcos adecuados. Desde un punto de vista más general, en muchos casos, la herramienta más eficaz para mejorar la competencia, ya sea en infraestructuras o en otros sectores, es la liberalización del comercio, lo que conlleva la eliminación de los obstáculos legales o de otro tipo a la participación en los mercados de bienes o servicios por parte de empresas extranjeras.



linkages

foreign investment

recommendations

desempeño de las exportaciones

explorar inversión

discussions

liens

directos

export performance

recommendations

global economy

implicaciones de política

nouvelles exportations

recomendaciones

implicaciones de política

investissement

la croissance  
promover la exportación

entre les  
linkages  
growth

la discussion

pays

sobre

países

améliorer

discussions

countries

promote export

concernant les

discusión

between

enhance

los vínculos

direct

concerning

crecimiento

os vínculos  
nía global

directe

liens

explorar inversión

entre

les implications politiques

explorer les

policy implications

la croissance  
promover la exportación  
l'exportation performante

## CAPÍTULO 2

# FOMENTO DE LAS EXPORTACIONES Y DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

INTRODUCCIÓN .....	46
LA IED COMO UN MOTOR DE LA ECONOMÍA MUNDIAL .....	47
VÍNCULOS ENTRE LA IED Y EL CRECIMIENTO DE LA EXPORTACIÓN .....	51
ACCESO A CADENAS DE SUMINISTRO MUNDIALES .....	55
IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS .....	62
FOMENTAR LA INVERSIÓN .....	75
CONCLUSIÓN .....	79

# FOMENTO DE LAS EXPORTACIONES Y DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

## INTRODUCCIÓN

Gran parte del debate en torno a la estrategia de exportación se relaciona con mejorar las políticas comerciales y las instituciones, así como con infraestructuras físicas eficientes y la disponibilidad de mano de obra cualificada. Sin embargo, el debate va más allá de cuestiones nacionales. El sector de la exportación depende del comportamiento de los mercados de productos y factores<sup>1</sup> tanto en el país de origen como en el extranjero. Las exportaciones y las inversiones extranjeras están fuertemente vinculadas. La inversión extranjera tiene un papel importante que desempeñar en el desarrollo de las exportaciones de un país. Este capítulo explica los vínculos entre la inversión extranjera y las exportaciones, y recomienda formas en que los países pueden fomentar el crecimiento de la exportación adoptando políticas “correctas” hacia la inversión extranjera.

Hay cinco áreas en las que las exportaciones y las inversiones extranjeras están relacionadas. Las cuatro primeras se relacionan con la entrada de inversión extranjera. La última se relaciona con la salida de inversión extranjera:

- Exportaciones y acceso a proveedores de servicios eficientes.
- El papel de inversores extranjeros en el acceso de exportadores al crédito y a otras formas de financiación.
- Acceso a cadenas de suministro mundiales.
- Competitividad de las exportaciones y acceso a tecnología y a conocimientos técnicos.
- Exportaciones e IED hacia el extranjero como fuentes de suministro alternativas. Esto se relaciona con la elección de las empresas para exportar o proveer a mercados extranjeros a través de sus filiales establecidas en estos mercados.

Para entender mejor los vínculos entre las exportaciones y la inversión extranjera, se analizan las siguientes cuestiones:

- ¿Cuáles son las relaciones entre exportaciones e inversión extranjera?
- ¿Cuáles son los canales a través de los cuales la inversión extranjera puede mejorar el rendimiento de las exportaciones?
- ¿Son positivas todas las aportaciones de la inversión extranjera a las exportaciones, o hay también riesgos relacionados con los flujos de inversión extranjera?
- ¿Tienen los diferentes tipos de inversión extranjera repercusiones distintas sobre un país receptor?
- ¿Qué políticas se necesitan para fomentar la inversión extranjera?
- En situaciones en las que la inversión extranjera implica grandes costos para los países receptores, ¿deberían los gobiernos de estos países adoptar posiciones más defensivas? En tal caso, ¿qué opciones tienen?

La inversión extranjera ha desempeñado, en su mayor parte, un papel positivo en el desarrollo, crecimiento económico y las exportaciones. Los críticos con la inversión extranjera han identificado situaciones en las que la inversión extranjera ha tenido efectos negativos sobre los países receptores, que contrajeron costos sociales por las actividades de los inversores extranjeros. Los flujos de salida de la inversión extranjera se han visto en ocasiones como perjudiciales para los países de origen.

La mayoría de observadores y formuladores de políticas reconocen ahora que los beneficios de la inversión extranjera superan por mucho sus costos, y que la inversión extranjera desempeña un papel positivo en el desarrollo económico y social de un país. La IED como motor de la economía mundial.

<sup>1</sup> Los mercados de productos son mercados para bienes y servicios. Los mercados de factores se refieren a mercados para recursos productivos, como tierra, trabajo y capital.

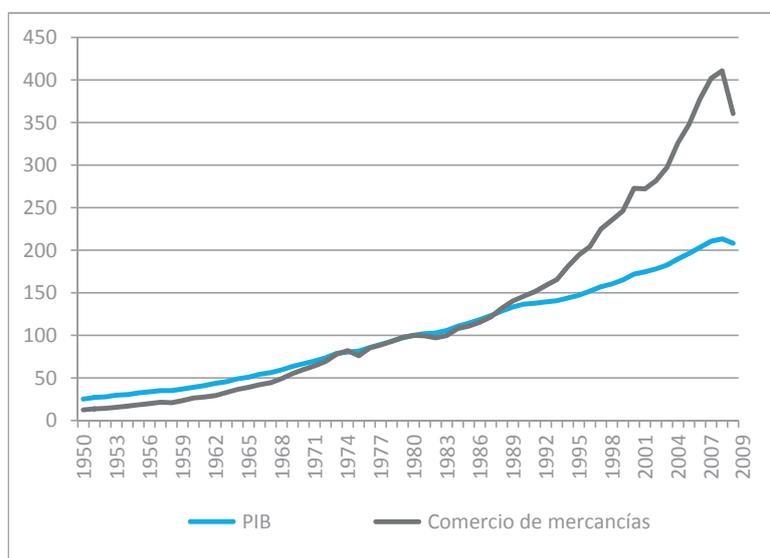
## LA IED COMO UN MOTOR DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

Existe una correlación positiva entre las exportaciones y la inversión extranjera: normalmente, el crecimiento de las exportaciones está acompañado por un crecimiento en la inversión extranjera en los mercados mundiales.

Entre 1950 y 2009, el comercio mundial de mercancías creció más rápido que la producción mundial, demostrando que el comercio mundial de bienes se ha convertido en un motor importante del crecimiento de la producción mundial (véanse las figuras 2 y 3).

La figura 2 también muestra que el comercio mundial de servicios ha crecido de media incluso más rápido que las exportaciones de mercancías. Además, debido a graves problemas metodológicos en la recogida de datos, las estadísticas oficiales sobre comercio de servicios subestiman los datos reales<sup>2</sup>. Esto sugiere que la globalización ya no es una cuestión del comercio internacional de productos básicos y bienes industriales, sino que refleja una profundización de los mercados mundiales y una creciente importancia del comercio de servicios, que también actúa para facilitar un mayor comercio de bienes.

Figura 2: Crecimiento del PIB mundial y volumen del comercio de mercancías, 1950-2009



Fuente: Secretaría de la OMC.

## LA IED ESTÁ CRECIENDO MÁS RÁPIDO QUE EL COMERCIO

El segundo rasgo importante de las tendencias mundiales ha sido el rápido crecimiento de la IED mundial<sup>3</sup>. A medida que los mercados mundiales se han profundizado, ha habido un crecimiento paralelo en la IED global, particularmente en los últimos años. Como revelan los datos de la figura 3, entre 1980 y 2008 el crecimiento porcentual medio anual de la masa mundial de IED superó al crecimiento de servicios y exportaciones de mercancías mundiales.

El impresionante crecimiento del comercio mundial de bienes y servicios puede explicarse en gran medida por la mayor contratación externa y la aparición de cadenas de suministro, además del crecimiento en el comercio de servicios. Frecuentemente, la investigación ha indicado que el crecimiento de la cadena de

<sup>2</sup> Maurer, A. y P. Chauvet, 'The Magnitude of Flows of Global Trade in Services', en Hoekman, B., A. Mattoo, P. English, *Development, Trade and the WTO*, pág. 243, Washington, D.C., Banco Mundial, 2002.

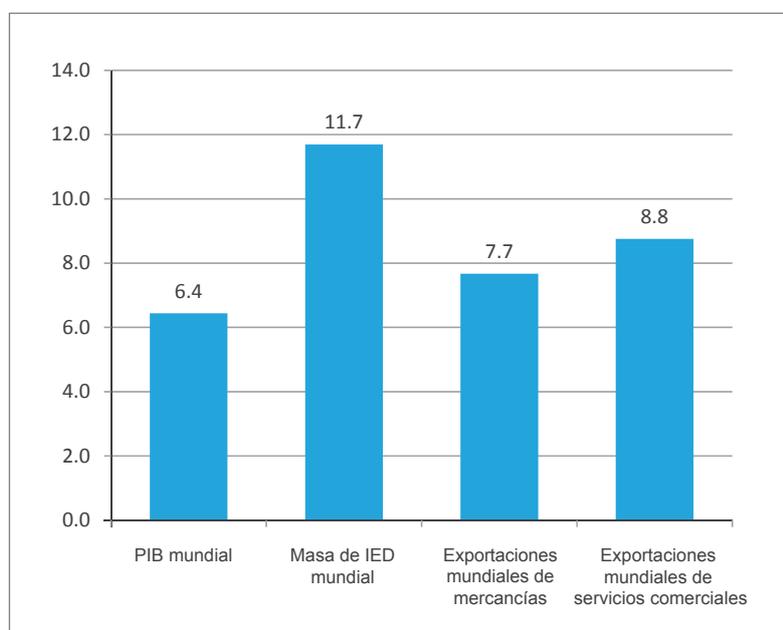
<sup>3</sup> Para más información: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *International Investment Perspectives*, págs. 54-55, París, OCDE, 2005.

suministro junto con el crecimiento de la IED en los sectores de servicios ha provocado el rápido crecimiento de la IED mundial. La lista de sectores de servicios que están atrayendo inversores extranjeros se ha incrementado drásticamente con el tiempo<sup>4</sup>.

El crecimiento de la IED en servicios puede explicarse parcialmente por el hecho de que muchos servicios se transfieren en el mejor de los casos (o sólo pueden transferirse) a través de la IED. (Según la terminología del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), es el Modo 3, entrega de servicios a través de una presencia comercial establecida en el extranjero). La globalización de la producción y la mejora en los conocimientos técnicos también han provocado un incremento considerable en el comercio intraempresarial de servicios.

El crecimiento de los servicios implica efectos indirectos significativos: i) servicios como la energía, comunicaciones y el transporte apoyan las exportaciones de bienes; ii) los costos de inversión en proyectos de infraestructura de servicios suelen ser muy altos; como resultado, la IED en estos sectores es una opción atractiva para muchos países en desarrollo con graves limitaciones presupuestarias; iii) los propios sectores de servicios se han convertido en exportadores dinámicos (como queda demostrado en la figura 3).

**Figura 3: Crecimiento de la producción mundial, masa de IED, servicios y exportaciones de mercancías, 1980-2008**



**Fuentes:** Fondo Monetario Internacional para el PIB, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo para la IED, y la OMC para el comercio de servicios comerciales y de mercancías.

**Nota:** Incremento porcentual anual medio.

## EL COMERCIO MUNDIAL Y LA IED MUNDIAL ESTÁN ALTAMENTE CORRELACIONADOS

La tercera tendencia mundial es la alta correlación entre el crecimiento del comercio de bienes y servicios y el crecimiento de la IED. El comercio puede ser un sustituto de la IED o un complemento de la misma, como se ha apuntado anteriormente. Las empresas multinacionales (EMN) pueden optar por atender a un mercado extranjero mediante exportaciones o mediante una filial estableciendo una presencia extranjera. Aunque

<sup>4</sup> Para más información: *World Investment Report*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Ginebra, 2004.

establecer una filial implicaría sustituir las exportaciones por IED, las filiales de EMN suelen crear nuevos flujos comerciales con sus sociedades matrices o proveedores extranjeros, y también pueden exportar a terceros países o de vuelta al país de origen.

El comercio también puede ser un complemento de la IED. Establecer filiales extranjeras supone nuevo comercio de la sociedad matriz hacia su filial, o de otros proveedores del país de origen o países terceros hacia la filial. En ambas situaciones (el comercio como sustituto y complemento de la IED) un mayor comercio se correlaciona con mayores flujos de inversión<sup>5</sup>.

## ¿POR QUÉ LAS MULTINACIONALES INVIERTEN EN EL EXTRANJERO?

Además de factores como el marco político global y el entorno de facilitación de la actividad empresarial, las tres principales razones económicas que motivan a las empresas a invertir en mercados extranjeros son buscar mercados, buscar recursos y buscar eficiencia.

### IED para buscar mercados

La IED que se lleva a cabo para aumentar ventas en el mercado existente o buscar oportunidades de nuevos mercados se denomina “IED para buscar mercados”. Invertir localmente puede estar motivado por reglamentaciones favorables o para ahorrar en gastos operacionales como el transporte. Por ejemplo, la inversión de General Motors en China puede considerarse como búsqueda de mercados porque los vehículos montados en China se venden en China.

Una EMN que busca mercados invierte para atender la demanda de bienes del país receptor, lo que resulta en una IED horizontal. Esto sucede cuando una compañía multinacional lleva a cabo operaciones empresariales similares en varios países; a saber, cuando las mismas actividades de producción se replican en varios lugares para satisfacer la demanda del mercado local. Inevitablemente, la demanda del mercado de flujos de entrada de IED está influida por el tamaño del mercado o el valor absoluto del producto interior bruto (PIB), así como por la calidad del mercado o el PIB per cápita.

### IED para buscar recursos

La IED para buscar recursos es inversión que se realiza para acceder a recursos naturales, como minerales, petróleo, gas natural y productos agrícolas en países determinados. Este tipo de inversión trata de adquirir factores de producción que se obtienen más fácilmente en el país receptor. La inversión trata de acceder a recursos existentes, como la inversión de Exxon Mobil en la producción petrolífera en el Mar del Norte.

### IED para buscar eficiencia

Las actividades de IED también pueden llevarse a cabo para garantizar la optimización de oportunidades accesibles y economías de escala. Normalmente, las empresas participan en este tipo de inversión con la esperanza de que aumentarán su eficiencia explotando los beneficios de economías de escala y de alcance. Además, la IED para buscar eficiencia suele implicar la inversión en mercados extranjeros para aprovechar una estructura de costos más reducida.

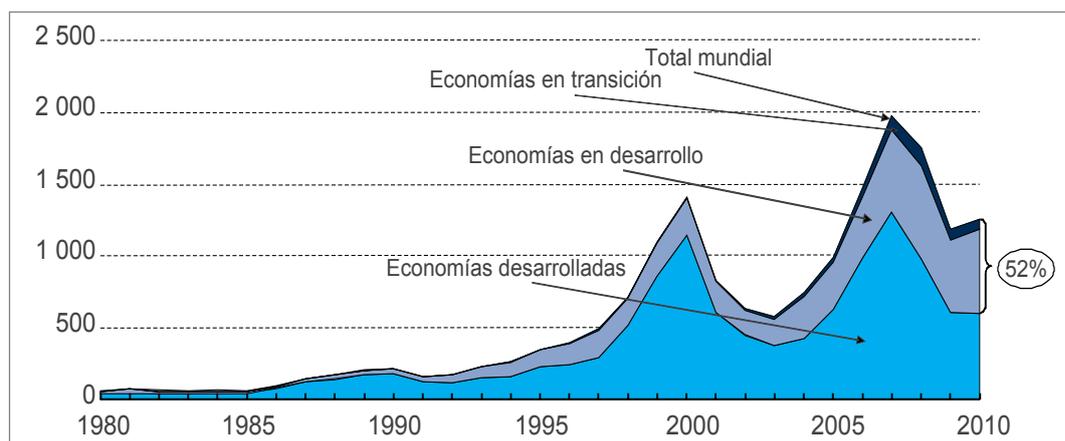
Mientras la IED para buscar mercados resulta en una inversión horizontal, la IED para buscar eficiencia implica una inversión vertical. La estrategia de inversión vertical de EMN conlleva la división en diferentes fases del proceso de producción entre lugares geográficos para minimizar los costos de producción. Por ejemplo, una fase de producción con un empleo intensivo de mano de obra se ubica donde la mano de obra adecuadamente cualificada esté disponible a un costo menor. Un ejemplo de IED para buscar eficiencia es el de una empresa de tarjetas de crédito que abre un centro de atención telefónica en la India para atender a clientes de los Estados Unidos.

5 OCDE, *op. cit.*, Figura 2.1, pág. 53.

## FLUJOS DE IED

Gran parte de la IED tiene su origen en países desarrollados. Históricamente, alrededor de dos tercios de la IED ha ido a parar a países desarrollados, lo que significa que los flujos de IED están muy inclinados hacia mercados de países desarrollados<sup>6</sup>. En 2010, los niveles de los países en desarrollo superaron por primera vez el 50% de los flujos mundiales de IED, como se indica en la figura 4.

Figura 4: Flujos de entrada de IED, economías mundial y por grupos, 1980-2010 (miles de millones de \$EE.UU.)



Fuente: *World Investment Report 2011*, UNCTAD. Disponible en: [www.unctad-docs.org/files/UNCTAD-WIR2011-Full-en.pdf](http://www.unctad-docs.org/files/UNCTAD-WIR2011-Full-en.pdf).

Según el *World Investment Report 2010* de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), los 10 países en desarrollo más importantes en cuanto a flujos de entrada de IED<sup>7</sup> suponen aproximadamente tres cuartas partes de los flujos de entrada totales de IED a países en desarrollo<sup>8</sup>. En efecto, la parte de la economía en desarrollo hacia la que se ha inclinado la IED ha favorecido ciertamente destinos de inversión como China, la India, México, el Brasil y Turquía en vez de repartirse más regularmente entre todos los países.

Es de gran interés el enorme aumento de flujos de entrada de IED en éstas y en otras economías más favorecidas. Por ejemplo, China registró flujos de entrada de IED por \$EE.UU. 578.818 millones en 2010<sup>9</sup> en comparación con los \$EE.UU. 20.691 millones en 1990; la India registró \$EE.UU. 197.939 millones en 2010 en comparación con los \$EE.UU. 1.657 millones en 1990; México registró \$EE.UU. 327.249 millones en 2010 en comparación con los \$EE.UU. 22.424 millones en 1990; el Brasil registró \$EE.UU. 472.579 millones en 2010 en comparación con los \$EE.UU. 37.143 millones en 1990; Turquía registró \$EE.UU. 181.901 millones en 2010 en comparación con los \$EE.UU. 11.150 millones en 1990<sup>10</sup>.

Resulta evidente, por el vínculo entre la IED y el aumento de las exportaciones, que los países en desarrollo que aspiran a tener una participación más relevante en el comercio internacional deben prestar más atención a la creación de un entorno propicio para los inversores. Los países en desarrollo también deben aprender de las experiencias de los países en situación similar que han acometido reformas para atraer inversiones.

<sup>6</sup> Las cifras reales son aún más drásticas. Los países industrializados representaron en 2000 un 90% del origen de los flujos de salida de IED y recibieron casi el 70% de todos los flujos de entrada de IED.

Maurer, A. y P. Chauvet, 'The Magnitude of Flows of Global Trade in Services', in Hoekman, B., A. Mattoo, P. English, *Development, Trade and the WTO*, pág. 243, Washington, D.C., Banco Mundial, pág. 243, 2002.

<sup>7</sup> Los países son: China, India, Brasil, Turquía, Chile, Sudáfrica, México, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán y Arabia Saudita. Para más información sobre los flujos de entrada y salida de IED, véase: *World Investment Report 2011: Non-Equity Modes of International Production and Development*, UNCTAD, págs. 191-193. Disponible en: [www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=15189&intlItemID=2068&lang=1&mode=toc](http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=15189&intlItemID=2068&lang=1&mode=toc).

<sup>8</sup> *Ibíd.*

<sup>9</sup> Estas cifras son sólo para China Continental y no incluye Hong Kong (China), que se reincorporó a China en 1997.

<sup>10</sup> UNCTAD, *World Investment Report 2011: Non-Equity Modes of International Production and Development*.

## VÍNCULOS ENTRE LA IED Y EL CRECIMIENTO DE LA EXPORTACIÓN

Los vínculos entre inversión extranjera y exportaciones se dan a través de diferentes canales. Básicamente, hay cuatro tipos de vínculos entre exportaciones e inversión extranjera. Todas estas concatenaciones se relacionan con la entrada de inversión extranjera. La cuarta también se relaciona con la salida de inversión extranjera:

- Acceso a servicios de infraestructura eficientes.
- Acceso a cadenas de suministro mundiales.
- Acceso a tecnología y conocimientos técnicos.
- Exportaciones o salidas de IED por parte de empresas que tratan de suministrar a mercados extranjeros estableciendo una presencia en el extranjero.

### ACCESO A SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA EFICIENTES

Los países que han triunfado en la exportación ofrecen un entorno nacional en el que el acceso a los servicios, especialmente a los servicios de infraestructura, es competitivo. Además, garantizar el acceso competitivo en términos de mayor eficacia, acceso y asequibilidad de servicios puede contribuir a la diversificación económica, a la eficacia y a la competitividad de las exportaciones de un país; puede incrementar la capacidad de la oferta interna; contribuir a metas de desarrollo; y mejorar la integración de un país en la economía regional y mundial.

Por ejemplo, los países sin litoral dependen en gran medida de empresas de transporte eficientes, redes ferroviarias y/o redes viales que los conecten con eficacia con puertos y clientes extranjeros. Igualmente, el transporte marítimo eficiente ha sido históricamente la clave para unir mercados extranjeros en todos los continentes. Asimismo, la competitividad de las empresas depende críticamente de su acceso a servicios como el suministro de electricidad, Internet, servicios empresariales diversos, etc.

### LOS SERVICIOS PUEDEN SER UN CUELLO DE BOTELLA

En la mayoría de los casos, prestar un servicio eficiente no resulta barato. La prestación del servicio depende en muchos casos de la infraestructura física, que a menudo exige reformas políticas y cambios institucionales de calado para incrementar la competitividad de los proveedores de servicios. Por ejemplo, muchos proveedores de servicios operan en mercados muy distorsionados por monopolios (por ejemplo transmisión y generación de electricidad, transporte ferroviario o compañías de aguas), y podrían ser más competitivos si se aprobaran las reformas políticas apropiadas.

Aunque las reformas son una parte de la ecuación, también puede suceder que falten recursos financieros públicos y privados para mejorar el rendimiento de los servicios. En particular, las exigencias de inversión para infraestructuras son importantes y precisan inversiones, a menudo por períodos prolongados. Centrales eléctricas, redes viales, cables submarinos, material rodante ferroviario y aeronaves son ejemplos de bienes de capital en infraestructura de servicios que precisan una inversión masiva que normalmente sólo puede amortizarse<sup>11</sup> en períodos prolongados. También están expuestos a riesgos considerables.

Los países en desarrollo se enfrentan a un problema especialmente grave a la hora de financiar estas exigencias de infraestructuras. Básicamente, hay cinco fuentes de financiación diferentes para las inversiones en infraestructura e incluyen dos fuentes públicas: presupuestos públicos y donantes extranjeros. Además, hay tres fuentes privadas: préstamos de bancos comerciales, emisiones de bonos e inversión de capital. Por diversos motivos que se tratarán en el siguiente apartado, todas estas fuentes (salvo la inversión de capital extranjero) tienen desventajas económicas y financieras considerables.

<sup>11</sup> En contabilidad, el costo de un activo de largo plazo se contabiliza deduciendo una parte de dicho costo de los ingresos en cada período.

## IED, UNA SOLUCIÓN ATRACTIVA

La inversión de capital extranjero basada en IED que financia infraestructuras físicas tiene varias ventajas:

- Los inversores extranjeros pueden movilizar los recursos necesarios para financiar proyectos de infraestructura en su totalidad.
- Los recursos públicos usados que se hubieran utilizado para financiar estos proyectos pueden disponerse para otros proyectos útiles, como la sanidad y la educación.
- El riesgo de la inversión recaería en, o se compartiría con, inversores extranjeros, dependiendo de la estructura de la operación real.
- En países con déficits de divisas, la financiación extranjera de proyectos puede reforzar las reservas internacionales del país de destino.
- Los proyectos financiados desde el extranjero o de propiedad extranjera suelen implicar la transferencia de tecnología y conocimientos técnicos, de importancia crítica para muchos países en desarrollo.
- Hay también formas de garantizar que los inversores extranjeros usen servicios u otros insumos aportados por proveedores locales en la mayor medida posible, creando así concatenaciones regresivas.

## ASOCIACIONES CON INVERSORES

Hay tres canales principales para que los inversores extranjeros participen en las infraestructuras: asociaciones público-privadas, privatizaciones e inversiones en proyectos totalmente nuevos.

La participación del sector privado en el diseño, financiación y ejecución de proyectos de infraestructura reduce la enorme brecha entre las necesidades de infraestructuras y los recursos de inversión limitados a disposición de los gobiernos para afrontarlas. Las asociaciones público-privadas (APP) reúnen los mejores rasgos de los sectores público y privado. El sector privado puede aprovechar sus puntos fuertes de financiación creativa, mayor eficacia operacional, menores costos de distribución, sistemas de provisión más complejos, toma de decisiones más veloz, flexibilidad en la gestión e innovación. El sector público puede aportar dirección estratégica, incluyendo la elección, ubicación y fijación de precios de la infraestructura; garantizar la transparencia y el máximo partido en las compras; y, por encima de todo, a través de subvenciones de capital y de tarifas de usuario o compromisos de acuerdos de compra, permitir a las empresas privadas entrar en grandes mercados con consumidores garantizados.

En relación con el comercio, la infraestructura no sólo se compone de carreteras, ferrocarriles, puertos, energía, agua y telecomunicaciones, sino también laboratorios de calidad, controles sanitarios y fitosanitarios y verificación de las normas de cumplimiento con puestos fronterizos y software aduanero e informático relacionado. El uso de las APP en infraestructuras suele verse como una opción económicamente más eficiente y sostenible para los gobiernos, especialmente los que tratan de afrontar carencias de infraestructura o de mejorar la eficacia de sus organizaciones. Hay varios modelos diferentes, como construir, administrar y transferir (BOT); construir, administrar, operar y transferir (BOOT); o construir, poseer y operar (BOO).

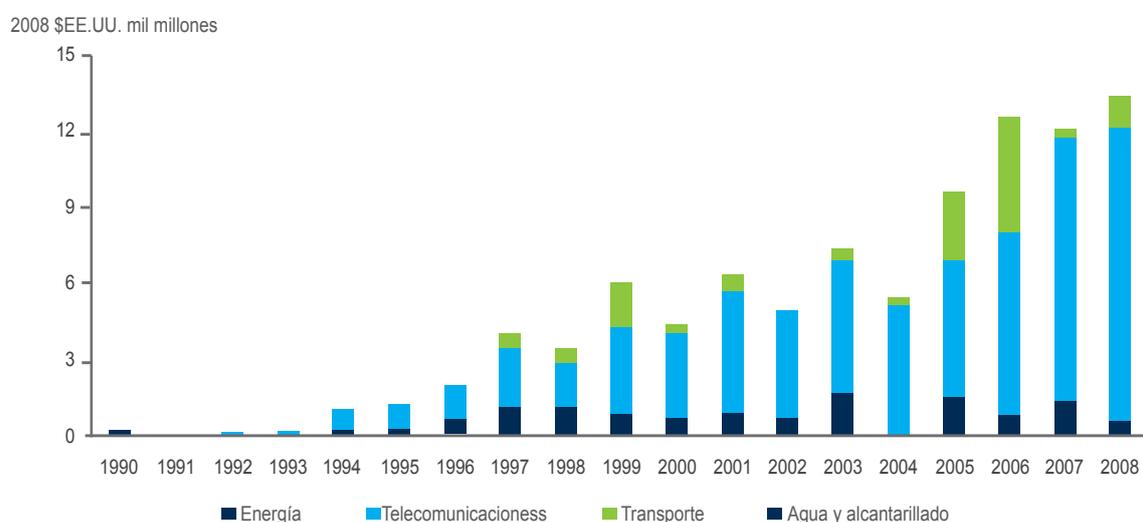
En los últimos decenios, ha habido un repunte en el uso de las APP. En el África Subsahariana, entre 1990 y 2008 hubo un acusado aumento en los compromisos de inversión para proyectos de infraestructura con participación privada (véase la figura 5). En 2008, se invirtieron casi \$EE.UU. 15 mil millones en comparación con las inversiones menores registradas en 1990. Las APP han resultado ser especialmente atractivas para proyectos con elevados costos de mantenimiento y de capital en países con ajustadas limitaciones fiscales y con entidades públicas incapaces de financiar proyectos. Los beneficios de las APP incluyen:

- Fomentar una sólida orientación hacia la atención al cliente.
- Permitir que el sector público se centre en el valor público basado en los resultados que está tratando de crear.
- Proporcionar beneficios asignando las responsabilidades a la parte (pública o privada) que esté mejor posicionada para controlar la actividad que producirá el resultado deseado.
- Acelerar la finalización en comparación con métodos de provisión convencionales.
- Mejorar la calidad y el rendimiento de sistemas usando materiales y técnicas de gestión innovadores.
- Sustituir recursos públicos limitados por recursos y personal privados.
- Acceder a nuevas fuentes de capital privado.

Al mismo tiempo, implantar las APP ha sido complicado en la práctica, exigiendo a menudo un apoyo adicional de las administraciones públicas. Por tanto, es importante garantizar buenas prácticas en la implantación.

Los otros dos canales importantes para que los inversores extranjeros participen en costosos proyectos de infraestructura son la privatización y la inversión en proyectos totalmente nuevos. Un ejemplo de un sector de servicios en el que han tenido lugar inversiones en proyectos totalmente nuevos son las telecomunicaciones. Un ejemplo en el que se hayan usado los canales de privatización y las APP es el sector eléctrico, donde la construcción de centrales eléctricas es particularmente costosa y los riesgos comerciales especialmente altos. Lo atractivo de operaciones que implican APP y privatización en la financiación de proyectos dentro de países en desarrollo también puede verse con los datos de proyectos de inversión de APP mundiales basados en el Banco Mundial. Los datos muestran un considerable aumento de estos proyectos en todo el mundo durante los últimos 25 años aproximadamente, con una proporción especialmente alta de estos proyectos en los sectores de energía y agua.

Figura 5: Inversión privada en proyectos de infraestructura subsaharianos por sector, 1990-2008



Fuente: Banco Mundial, Base de datos sobre la participación privada en la infraestructura, <http://ppi.worldbank.org/>.

El cuadro 2 muestra el desglose por sectores y subsectores de los actuales proyectos de APP en la base de datos sobre la participación privada en la infraestructura del Banco Mundial (base de datos PPI)<sup>12</sup>. El sector energético supone la mayoría de proyectos de APP. Los proyectos de transporte, sobre todo puertos, aeropuertos, carreteras y puentes ocupan la segunda posición en tamaño, seguidos por telecomunicaciones y agua y alcantarillado. Este desglose sectorial refleja dos patrones de inversión clave en las APP: los sectores con aplicaciones y repercusiones transfronterizas, como energía y transporte, atraen las inversiones más importantes, mientras que los sectores con aplicaciones más locales, como telecomunicaciones y agua y alcantarillado, consiguen menos inversión.

<sup>12</sup> La base de datos de proyectos sobre la participación privada en la infraestructura (PPI) rastrea proyectos de infraestructura nuevos propiedad de, o gestionados por, empresas privadas que lograron el cierre financiero en 1990-1999 en los sectores energético (transmisión y distribución de electricidad y gas natural), telecomunicaciones, transporte y agua.

Cuadro 2: Desglose por sectores y subsectores de proyectos de APP en 2009

Sector primario		Número de proyectos	Proporción del total mundial
Energía		1 524	38.32%
Telecomunicaciones		818	20.57%
Transporte		1 020	25.65%
Subsectores seleccionados		Número de proyectos	Proporción del total mundial
Energía	Generación eléctrica	992	24.9%
	Distribución eléctrica	561	14.1%
Telecomunicaciones	Telecomunicaciones fijas	343	8.6%
	Móviles	542	13.6%
Transporte	Aeropuertos	121	3.0%
	Puertos	303	7.6%
	Ferrocarriles	104	2.6%
	Carreteras	490	12.3%
Agua	Alcantarillado y tratamiento de aguas	305	7.7%
	Suministro de aguas	336	8.4%

*Fuente:* Resides, R. Global Determinants of Stress and Risk in Public-Private Partnerships (PPPs) in Infrastructure, ADB Institute Working Paper, No. 133, Instituto del Banco Asiático de Desarrollo, basado en datos de la base de datos PPI del Banco Mundial. Los totales de los subsectores no tienen que sumar necesariamente el total sectorial porque algunos proyectos pueden implicar más de un subsector (por ejemplo, en el sector energético, un proyecto puede implicar tanto generación como distribución eléctricas, así que un solo proyecto puede clasificarse en ambos subsectores).

## ¿POR QUÉ EMPLEAR INVERSIÓN EXTRANJERA PARA LA INFRAESTRUCTURA?

El siguiente apartado detalla los motivos por los que se necesita usar la IED en países en desarrollo, a menudo antes que otras alternativas posibles:

- **Disponibilidad limitada de fondos públicos nacionales.** Muchos países en desarrollo sufren limitaciones en los presupuestos públicos para movilizar recursos suficientes. Los gobiernos de los países en desarrollo afrontan poderosas demandas sobre sus recursos presupuestarios de sectores sociales, como la educación y la sanidad. Esto crea grandes dilemas para los formuladores de políticas que aspiran a apoyar proyectos de infraestructura. Aunque las instituciones públicas extranjeras, como el Banco Mundial y otros bancos regionales, hayan aportado un apoyo valioso para llevar a cabo proyectos de infraestructura, no es suficiente para satisfacer la demanda.
- **Las fuentes privadas nacionales de financiación son a menudo inadecuadas.** Aunque las fuentes de financiación privada nacionales del sector bancario y mercados de capital podrían suponer una alternativa a lo inadecuado del apoyo público, también están constreñidas. Por ejemplo, los mercados bursátiles son una de las áreas más vitales de un país desarrollado porque ofrecen a las empresas acceso al capital de inversionistas individuales. Sin embargo, en muchos países en desarrollo los mercados bursátiles se encuentran, en el mejor de los casos, en un estado incipiente, y muy pocos tienen realmente mercados de capital plenamente funcionales<sup>13</sup>.

También se ve limitada la financiación de infraestructura por bancos nacionales locales. El acceso al crédito está limitado por tipos de interés elevados, poca solvencia de los prestatarios y una capacidad muy limitada de estos bancos a la hora de suministrar crédito, normalmente con vencimientos crediticios

<sup>13</sup> Un mercado de capital es un mercado de valores (renta fija o variable) donde empresas y estados pueden obtener fondos a largo plazo (por un período superior a un año). El mercado de capital incluye los mercados bursátiles (valores de renta variable) y el mercado de bonos (renta fija).

a corto plazo. Aunque las causas de los tipos de interés elevados y el sesgo hacia el crédito a corto plazo son complejos, existe una opinión generalizada de que uno de los principales motivos es la escasa eficacia del sector financiero.

- **El acceso a crédito privado extranjero es escaso y muy arriesgado.** El acceso a empréstitos extranjeros es extremadamente limitado para la mayoría de los países en desarrollo debido a la ausencia de mercados de capitales locales que funcionen bien, controles de cambios que limitan el acceso a préstamos en divisas en los mercados de crédito extranjeros, niveles elevados de deuda externa y una ausencia casi absoluta de empresas capaces de ofrecer una garantía adecuada a los prestamistas extranjeros. Los empréstitos extranjeros por parte de los gobiernos están limitados a unos pocos países en desarrollo, que principalmente son de ingresos medianos. Sin embargo, normalmente estos gobiernos deben endeudarse a tipos que reflejan riesgos soberanos elevados. Algunas empresas locales tienen la capacidad de endeudarse en el extranjero.

Algunos países en desarrollo con ingresos medianos y con mercados de divisas completamente liberalizados pueden estar en posición de endeudarse en el extranjero a tipos de interés inferiores a los tipos nacionales y volver a prestar los fondos localmente a tipos más atractivos. Estas operaciones de arbitraje de tipos de interés entre monedas (carry-trade) se han extendido en muchos mercados debido a las grandes diferencias en tipos de interés entre países y al ritmo de liberalización de las cuentas de capital. Aunque es una opción atractiva, especialmente para intermediarios financieros, el carry-trade también es muy arriesgado. Los bancos que se endeudan en el extranjero contratan su deuda en monedas extranjeras mientras los réditos de sus actividades de nuevos préstamos suelen estar en la moneda local. Esta falta de correspondencia en las monedas ha provocado a menudo problemas graves. También ha provocado que bancos locales se endeuden y presten en la divisa extranjera, en cuyo caso los prestatarios finales asumen el riesgo de cambio. Cualquier opción implica riesgos significativos tanto para prestatarios como para prestamistas.

- **La introducción de nuevos instrumentos de financiación es muy complicada.** Se ha propuesto la financiación mediante bonos, un tipo de empréstitos a largo plazo que los servicios públicos y estatales usan para obtener dinero, principalmente para proyectos de infraestructuras, como la opción preferida para los países en desarrollo<sup>14</sup>. La financiación se obtiene vendiendo bonos a inversores basándose en la promesa de devolver este dinero con intereses según un calendario fijado. Los intereses que los Estados tienen que pagar a los inversores por los bonos está exento de impuestos, convirtiéndola en una propuesta más atractiva de lo que sería de otro modo. La financiación mediante bonos también tiene la ventaja de ser a largo plazo y a tipos de interés fijos, algo que los bancos locales de estos países difícilmente pueden proporcionar.

Sin embargo, los problemas de usar la financiación mediante bonos a gran escala son inmensos. Una limitación importante es lo poco desarrollados que están los sectores de pensiones y seguros en muchos países en desarrollo, lo que limita el abanico de inversores a largo plazo para los bonos. Incluso en países en los que ambos sectores están establecidos, la liquidez de las compañías de seguro y pensiones tiende a ser muy limitada.

La principal ventaja de la IED es su papel a la hora de absorber completamente, o al menos compartir, el riesgo comercial del proyecto, evitando incrementos adicionales en deuda externa, transfiriendo tecnología y conocimientos técnicos y ofreciendo financiación externa para el proyecto. Esto también limita la masificación y otras repercusiones adversas sobre los mercados crediticios locales. Además, los inversores extranjeros suelen tener un mejor acceso a los mercados crediticios que los gobiernos o inversores privados de países en desarrollo, y como resultado pueden obtener mejores condiciones de crédito.

## ACCESO A CADENAS DE SUMINISTRO MUNDIALES

Uno de los cambios más destacables en el comercio mundial ha sido la fuerte interdependencia del comercio y la inversión extranjera. El crecimiento del comercio mundial de bienes y servicios ha estado muy correlacionado con el crecimiento de la IED mundial. Las modernas tendencias comerciales mundiales reflejan la importancia de la IED como un importante motor del comercio. Además, el creciente comercio intraempresarial entre países desarrollados y en desarrollo pone de relieve las tendencias hacia una inversión extranjera comercialmente más intensa<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> *Making Finance Work for Uganda*, Washington, D.C., Banco Mundial, diciembre de 2009.

<sup>15</sup> OCDE, *op. cit.*, pág. 54.

Un panorama habitual es cuando la filial de una multinacional estadounidense en un país en desarrollo ha podido incrementar sus exportaciones a otras filiales en lugar de a la sociedad matriz. Esto lo confirman las pruebas empíricas, que muestran que han crecido las exportaciones intraempresariales como porcentaje de las exportaciones totales de EMN estadounidenses a países desarrollados y en desarrollo. Por ejemplo, entre 1982 y 1994 el porcentaje de las sociedades matrices estadounidenses que exportaban a sus filiales extranjeras creció del 31% al 42%; el porcentaje de las importaciones de sociedades matrices estadounidenses enviadas desde sus filiales extranjeras creció del 36% al 50%<sup>16</sup>.

Estas tendencias reflejan la reciente estrategia de las EMN de dedicarse a la contratación externa y a la producción globalizada con una red de filiales en varios países, creando así una cadena de valor mundial. Estas tendencias también reflejan un cambio en cuanto a la importancia dada a los principales factores determinantes de la IED. Aunque las inversiones para buscar mercados o buscar recursos siguen suponiendo la mayoría de la IED entre países desarrollados y en desarrollo, en el último decenio se han incrementado los motivos en busca de eficacia.

## PRODUCCIÓN GLOBALIZADA Y FRAGMENTADA

A medida que el mundo se ha ido globalizando, se ha facilitando cada vez más que los procesos de producción se fragmenten en fases separadas. La forma más simple es el proceso de subcontratación, donde se subcontrata la provisión de servicios o insumos intermedios a un proveedor de servicios o un productor de insumos. En cadenas de suministro más complejas, muchas fases del proceso de producción pueden localizarse en diferentes partes del mundo, uniéndolas todas al productor final. Normalmente, el productor final usa técnicas de gestión modernas, como entregas justo a tiempo y otros métodos de gestión de existencias, así como tecnologías de comunicación y sistemas de transporte muy avanzados.

Las EMN pueden usar sus filiales para la provisión de insumos importantes, lo que supone un comercio intraempresarial. Alternativamente, las EMN pueden contratar a otras empresas. El comercio intraempresarial se caracteriza por varios rasgos importantes<sup>17</sup>:

- El comercio se relaciona con bienes y servicios que se usan en muchas fases diferentes del proceso de producción.
- Como el comercio intraempresarial implica diferentes filiales de EMN, también conlleva un vínculo estrecho con la inversión extranjera. Este vínculo procede del hecho de que la inversión extranjera de la sociedad matriz crea cada filial. La IED es de crítica importancia para crear la cadena de valor.
- Las EMN con comercio intraempresarial tienden a ser diferentes de las que no lo tienen. Tienden a ser más dinámicas desde una perspectiva tecnológica.
- Las matrices y filiales de EMN tienden a estar más profundamente integradas y a ser menos sensibles al entorno económico, como cambios en aranceles y fluctuaciones del tipo de cambio.
- Las EMN con comercio intraempresarial tienen más operaciones de I+D.

Crear y mantener cadenas de suministro es un proceso complejo, y su origen puede variar en cada caso. Las concatenaciones regresivas con las empresas locales representan una relación particularmente débil, e implican la necesidad de que una EMN elija cuidadosamente sus proveedores entre las empresas locales que cumplan exigentes requisitos fijados por la EMN. De otro modo, la adjudicación de un contrato o la provisión de asistencia técnica por una EMN pueden ser instrumentos para que empresas locales se conviertan en proveedores competitivos. Los proveedores locales se convierten en competitivos mientras hacen negocios con las EMN debido a requisitos más exigentes o a la transferencia de tecnología.

Las multinacionales eligen su enfoque de cadena de suministro basándose en condiciones locales y en enfoques empresariales a los cuales se da preferencia. Los gobiernos de países en desarrollo están deseosos de diseñar políticas apropiadas que refuercen las concatenaciones.

<sup>16</sup> Zeile, W.J., 'US Intra-Firm Trade in Goods', Bureau of Economic Analysis, Survey of Current Business, Washington, D.C., julio de 1997. Para datos más recientes, véase: Dunning, J., Lundan, S. N., *Multinational Enterprises and the Global Economy*, segunda edición, Cheltenham, Edward Elgar, 2008.

<sup>17</sup> Feinberg, S.E. y M.P. Kean, 'Intra-Firm Trade of US Multinational Corporations: Findings and Implications for Models and Policies towards Trade and Investment', en Moran, T.H., E.M. Graham, M. Blomstrom, *Does Foreign Direct Investment Promote Development?* págs. 247-248, Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics, mayo de 2005.

## Recuadro 22: Producción mundial de automóviles

En los Estados Unidos, un automóvil fabricado es un buen ejemplo de la fragmentación de la producción dentro del comercio mundial donde se crean varias cadenas de valor. Los fabricantes de automóviles estadounidenses han sido expertos en aprovisionarse de insumos y provisiones de varios proveedores de todo el mundo, lo que ha desembocado en la creación de un valor elevado, especialmente en comparación con otros países. Un automóvil estadounidense típico fabricado en los años noventa lo creaban proveedores de ocho países, incluyendo la República de Corea, Taipei chino y Singapur. Gran parte del valor lo creaban los proveedores extranjeros; la aportación del capital, mano de obra y de otros insumos estadounidenses sólo era del 37%.

*Fuente:* Grossman, G. y E. Rossi-Hansberg, *The Rise of Offshoring: It's Not Wine for Cloth Anymore*, Princeton University, 2006.

## ENLAZANDO LAS EMPRESAS NACIONALES CON LAS CADENAS DE SUMINISTRO MUNDIALES

### Criterios de selección

Un estudio del Banco Mundial<sup>18</sup> sobre actividades de EMN en la República Checa y Rumanía reveló que la decisión de una EMN de elegir un tipo de proveedor por encima de otro se tomaba por varios factores. El estudio concluyó que entre los principales motivos declarados para cooperar con proveedores checos se incluían: precios bajos (71%); proximidad geográfica (64%); ahorro en costos de transporte (56%); ahorros en derechos a la importación (44%).

El aprovisionamiento con empresas extranjeras ubicadas en la República Checa se debía principalmente al hecho de que estas empresas eran proveedores mundiales de EMN (45%), ofrecían precios más competitivos (45%) y ofrecían productos de mayor calidad (29%) no disponibles de empresas checas; además, tenían relevancia los costos de transporte (30%) y también eran importantes los beneficios de proximidad.

La importación de insumos del extranjero se debe principalmente a usar proveedores mundiales de una sociedad matriz (46%), a la implantación de una decisión de la sociedad matriz (37%), indisponibilidad de productos particulares en empresas checas (36%) o deseo de comprar insumos de mayor calidad (30%).

Uno de los beneficios de participar en empresas proveedoras es la potencial transferencia de tecnología por parte de EMN más avanzadas. Aunque la transferencia de tecnología no es el principal motivo por el que las empresas locales participan en cadenas de suministro, puede ser un beneficio externo extremadamente importante para ellas.

¿Qué significan estas tendencias y rasgos de las cadenas de suministro para los países en desarrollo?

**En primer lugar, los beneficios de las cadenas de suministro no se distribuyen igualmente alrededor del mundo.** Algunos países participan ampliamente en el proceso, mientras que otros países lo hacen menos o quedan totalmente al margen. Países en el Sureste Asiático y Asia Oriental han sido particularmente activos en varias cadenas de suministro, y también tienen lugar una sólida implantación en Europa del Este y partes de América Latina.

**En segundo lugar, un mensaje importante es que una mayor implicación de países en desarrollo en cadenas de suministro es imperativa si quieren beneficiarse del rápido crecimiento de los mercados mundiales.** Los países en desarrollo se beneficiarán directamente de estas tendencias mundiales en la medida en que las EMN ubiquen sus actividades extranjeras en sus mercados. Esto también permite a los países en desarrollo diversificar sus economías aparte de los productos básicos.

<sup>18</sup> Javorcik, B.S. y M. Spatareanu., 'Disentangling FDI Effects: What do Firms Perceptions Tell us?' en Moran, T. H., E.M. Graham, M. Blomstrom, *Does Foreign Direct Investment Promote Development?* págs. 45-71, Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics, mayo de 2005.

Los países en desarrollo se benefician indirectamente de las actividades de IED de las EMN si sus empresas pueden conectarse con sus cadenas de suministro como proveedores directos o indirectos en el proceso de fabricación de filiales extranjeras de EMN, o prestando servicios en la cadena de suministro. Claramente, a los países en desarrollo les interesa facilitar el desarrollo de concatenaciones regresivas, creando nuevas oportunidades de empleo e ingresos para trabajadores y empresas locales. El valor de las concatenaciones regresivas será aún mayor si van acompañadas de transferencias de tecnología y capacidad de gestión. En algunas situaciones, esto puede exigir intervenciones directas de los gobiernos para fomentar las concatenaciones regresivas si las imperfecciones del mercado las impidieran, como se ha hecho en algunos países. Los gobiernos también deben crear un entorno de inversión adecuado.

### Recuadro 23: India: la contratación externa de servicios empresariales crea valor

El sector de contratación externa de \$EE.UU. 1.500 millones de la India ilustra cómo la inversión extranjera y el comercio han beneficiado al país. Junto con la tecnología de la información (TI) y el software, la contratación externa de procesos empresariales es quizá el sector más abierto del país. En 2002, atrajo un 15% de la IED total y supuso un 10% de todas las exportaciones. En 2008, se esperaba atraer un tercio de toda la IED y generar \$EE.UU. 60.000 millones al año en exportaciones, creando casi 1 millón de nuevos puestos de trabajo en el proceso. Siendo un sector liberalizado junto con algunas inversiones de unas pocas EMN clave, el sector de la contratación externa despegó. Pioneros como British Airways, General Electric y Citigroup fueron los primeros en trasladar operaciones de TI y otras operaciones auxiliares a la India, entrando en 1996, 1997 y 1998 respectivamente. El éxito de estas empresas demostró que el país era un destino creíble para la contratación externa.

Las EMN capacitaron a miles de trabajadores locales, muchos de los cuales transfirieron sus capacidades a empresas indias que se pusieron en marcha como respuesta. Por ejemplo, la compañía india Tata Consultancy Services salió a bolsa hace poco valorándose la empresa en \$EE.UU. 8.800 millones, con \$EE.UU. 1.200 millones de facturación, creciendo un 30% al año desde 1997, de lo que más del 90% son exportaciones. El número de empleados de Tata crece un 17% al año. Actualmente, las empresas indias de contratación externa controlan más de la mitad del mercado mundial de contratación externa de servicios auxiliares y TI, un mercado muy competitivo. Muchas de las empresas líderes empezaron como empresas conjuntas o filiales de EMN, o fueron fundadas por gestores que habían trabajado para ellas. Los sectores liberalizados han crecido más rápido y la contratación externa de procesos empresariales ha despegado.

*Fuente:* Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *International Investment Perspectives*, pág. 69, París, OCDE, 2005.

## TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA Y CONOCIMIENTOS TÉCNICOS

El crecimiento de las exportaciones puede limitarse por el uso de tecnología vieja, escaso conocimiento por una empresa de los mercados, una mala gestión y canales de comercialización débiles. Estas dificultades pueden superarse con una mayor IED que suponga una transferencia de tecnología y conocimientos técnicos a las empresas locales.

Las empresas extranjeras pueden llevar el conocimiento de los mercados, canales de comercialización y conocimientos tecnológicos o de gestión. Esta transferencia de tecnología y conocimientos técnicos puede mejorar la rentabilidad de una empresa local estimulando el crecimiento de la productividad a través de tecnología moderna o una mejor gestión y/o reducción de costos unitarios debido a economías de escala expandiendo canales de comercialización e introduciéndose en nuevos mercados.

Hay dos canales de transferencia de tecnología principales que pueden ayudar a las empresas locales a conectarse con inversores extranjeros.

- **Transferencia de tecnología horizontal.** Esto sucede cuando las EMN entran en el mercado nacional y proporcionan externalidades tecnológicas a empresas locales a través de lo siguiente:
  - Las empresas locales pueden “aprender haciendo” de las EMN al esforzarse por alcanzar los exigentes niveles de calidad de las EMN.
  - Las empresas locales pueden emplear mano de obra cualificada de las EMN.
  - Las empresas locales pueden beneficiarse de la presencia de varios proveedores de servicios profesionales de calidad que a menudo acompañan a una EMN cuando entra en un país, incluyendo

contables, abogados e intermediarios. Normalmente, las empresas locales también pueden usar a estos proveedores de servicios, elevando así la competitividad de muchos proveedores de servicios. Esta pericia también es beneficiosa para las empresas locales que intenten exportar.

- **Transferencia de tecnología vertical.** Puede tomar la forma de concatenaciones progresivas del proveedor al comprador y concatenaciones regresivas del comprador al proveedor. La transferencia de tecnología vertical puede suceder cuando las empresas extranjeras ofrecen sugerencias de mejoras en procesos tecnológicos tras inspeccionar instalaciones, ayuda para comprobar la calidad, arrendamiento o préstamo de maquinaria, capacitación, suministro de insumos, organización de líneas de producción, mantenimiento de maquinaria y gestión de inventario.

Los ejemplos susodichos se refieren a la transferencia de tecnología mediante cadenas de suministro. Otra forma de transferencia de tecnología puede tener lugar a través de concatenaciones directas entre una EMN (inversor extranjero) y una empresa local. Pueden crear empresas conjuntas, o las empresas locales pueden ofrecer directamente la venta de sus compañías. De otro modo, los vínculos pueden establecerse a través de ofertas públicas iniciales (OPI) o actividades de fusiones y adquisiciones. Tanto las OPI como las fusiones y adquisiciones exigirían normalmente la consumación de operaciones mediante mercados bursátiles que funcionen bien, una condición que normalmente es difícil de satisfacer en muchos países en desarrollo, donde los mercados bursátiles tienen poca capitalización y no tienen liquidez. Hasta que se desarrollen o refuercen los mercados bursátiles en los países en desarrollo, las empresas locales necesitarán buscar vínculos directos con inversores extranjeros.

## LAS EMPRESAS MULTINACIONALES IMPULSAN LA COMPETENCIA NACIONAL

Tanto el comercio como la inversión influyen en la competencia a nivel nacional, ya que las importaciones compiten con productos básicos de producción nacional y las filiales extranjeras compiten con las empresas locales. Los efectos de las importaciones y la inversión extranjera son similares. Al incrementar la competencia, las importaciones y la competencia crean presión sobre las empresas locales para que reduzcan costos y sean más competitivas. En muchos países, las políticas públicas restringen demasiado la participación extranjera en el mercado nacional. Este enfoque necesita reconsiderarse cuidadosamente ya que puede impedir la competitividad de exportación potencial de las empresas nacionales.

Sin embargo, debe advertirse que la entrada de EMN también puede dañar a empresas locales. Se sabe que las multinacionales contratan a personal con talento que trabajaba en empresas locales (fuga de cerebros). La entrada de EMN también puede distorsionar el mercado laboral local elevando los salarios locales hasta un punto en que las empresas locales dejen de ser competitivas.

## EXPANSIÓN DE LAS CAPACIDADES DE PRODUCCIÓN NACIONALES

La IED puede contribuir a expandir las capacidades de producción del sector exportador local. La IED también puede animar a las empresas locales a introducir nuevos productos y servicios. En todas las partes del mundo, los proyectos de IED han llevado a reasignar capacidades de fabricación de países desarrollados a países en transición y en desarrollo. Algunos de los numerosos ejemplos incluyen la expansión de los fabricantes automovilísticos estadounidenses hacia México, inversiones extranjeras de Intel en Costa Rica, Dell y otros inversores estadounidenses en Irlanda, Volkswagen en la República Checa y la aparición de China como el principal proveedor de productos manufacturados.

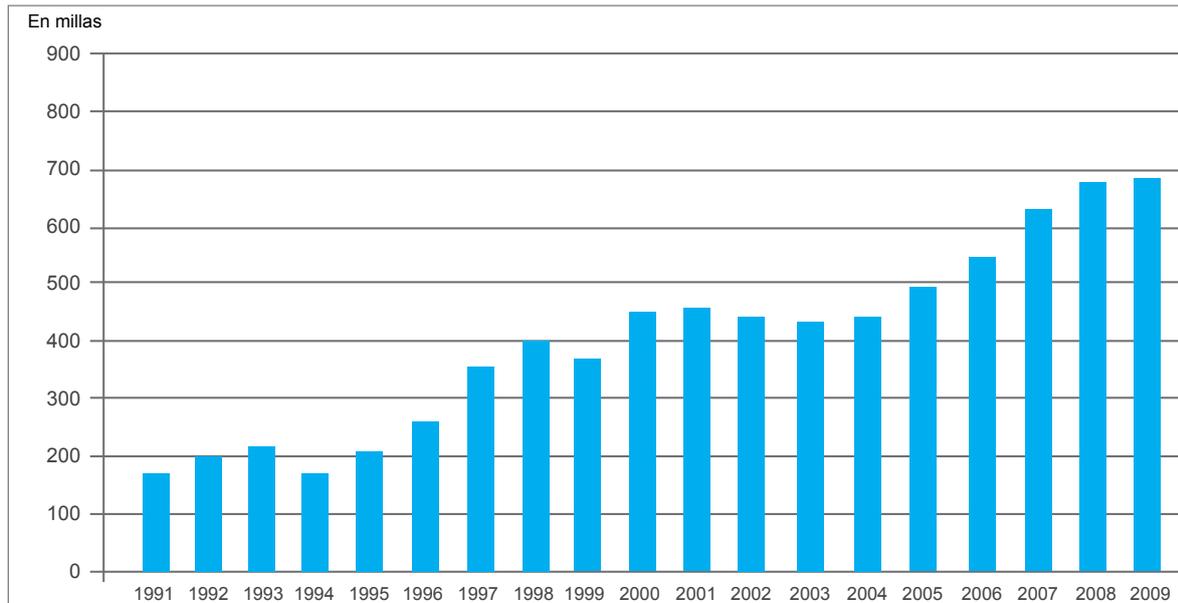
Hay abundante investigación que vincula sin lugar a dudas la aportación de la IED a la competitividad de empresas locales en los países en desarrollo. Por ejemplo, los investigadores han identificado y revisado varios éxitos de la IED en varios sectores y países y han analizado la aportación de la inversión extranjera al tamaño de instalaciones y a su eficacia, productividad, transferencia de tecnología y otros factores de rendimiento exitoso<sup>19</sup>. En general, la investigación sugiere un vínculo indiscutible entre la IED y su aportación

<sup>19</sup> Blalock, G. y P.J. Gertler, 'Foreign Direct Investment and Externalities: The Case for Public Intervention', en Moran, T.H., E.M. Graham, M. Blomstrom, *Does Foreign Direct Investment Promote Development?* págs. 73-106, Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics, mayo de 2005.

al crecimiento y al desarrollo económicos en general. Otras pruebas proceden de estudios de la economía española, que no sólo muestran que las exportaciones y flujos de entrada de IED fueron complementarios, sino que hubo relación de causalidad entre la IED y las exportaciones<sup>20</sup>.

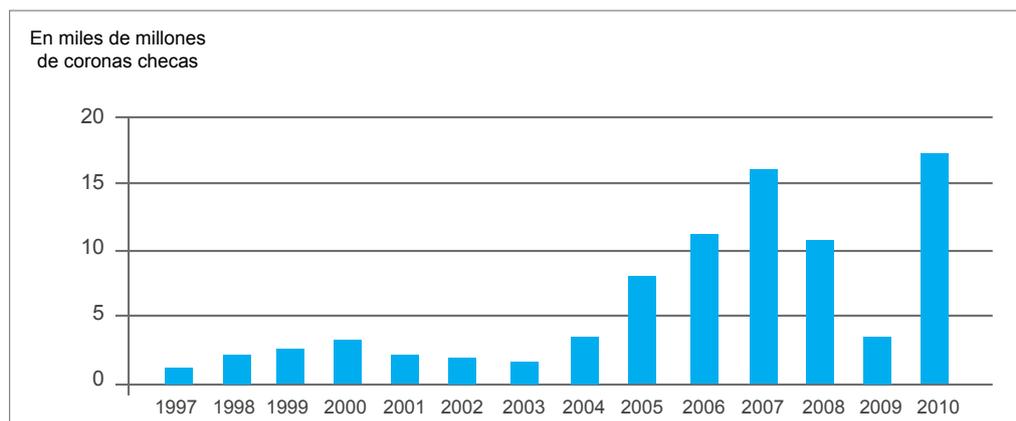
Un ejemplo claro de éxito es la adquisición de Skoda Car Manufacturing Company por Volkswagen en 1991. El éxito puede evaluarse en términos de producción y rentabilidad como se muestra en las figuras, así como en términos de concatenaciones regresivas que han creado enormes oportunidades de trabajo y han desembocado en un incremento drástico de la productividad.

**Figura 6: Ventas de automóviles de Skoda/Volkswagen 1991-2010**



*Fuente:* Compilado por el ITC basado en las cifras de la Czech Car Association.

**Figura 7: Beneficios después de impuestos de Skoda/Volkswagen 1997-2010**



*Fuente:* Compilado por el ITC basado en las cifras de la Czech Car Association.

China representa un caso interesante debido al importante papel de la IED en la movilización de recursos nacionales y en las exportaciones, así como la sólida competitividad del país en los mercados mundiales. Por ejemplo, un estudio revela que la innovación tecnológica y la IED han tenido efectos positivos sobre la competitividad de las exportaciones del sector industrial chino. Además, los cambios en la competitividad de las exportaciones del sector industrial chino a lo largo del tiempo se han relacionado con el destino de

<sup>20</sup> Alguacil, M.T. y V. Orts, 'A multivariate co-integrated model testing for temporal causality between exports and outward FDI: The Spanish case', *Studies on the Spanish Economy*, FEDEA, 1999. Disponible en: [www.fedea.es/pub/eee/1999/eee50.pdf](http://www.fedea.es/pub/eee/1999/eee50.pdf).

los flujos de entrada de IED<sup>21</sup>. Se aporta una gran cantidad de pruebas empíricas en numerosos estudios sectoriales y en aquéllos que analizan la aportación de la transferencia de tecnología al crecimiento económico y al crecimiento de la productividad total de los factores.

## EXPORTACIONES Y IED HACIA FUERA

Las empresas multinacionales tienen dos opciones para atender a los mercados extranjeros: Pueden exportar directamente a mercados extranjeros o pueden suministrar a mercados extranjeros usando sus propias filiales establecidas en dichos mercados. Establecer filiales exige la salida de IED.

¿Por qué los exportadores afrontan el dilema de exportar o invertir en el extranjero? Hay varias respuestas a esta pregunta. Una respuesta son los costos de transporte, seguro, energía y la complejidad logística de organizar entregas transfronterizas, todo lo cual puede crear desincentivos importantes para exportar a mercados extranjeros. A medida que se incrementen los costos de exportar y otros sistemas logísticos, también aumentan los costos totales de exportar con respecto a la alternativa (los costos por establecer una presencia extranjera y atender a los mercados extranjeros a través de la propia filial de la empresa). Por tanto, a las empresas les puede salir más rentable constituir sus filiales en el extranjero para atender a sus mercados. Los servicios pueden prestarse de diferentes formas o “modos de prestación” según los define la OMC en el AGCS. Estos modos se describen en el recuadro 24.

### Recuadro 24: AGCS – Relación entre comercio e inversión

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) es el Acuerdo de la OMC que define la relación entre la inversión y el comercio en servicios usando cuatro modos a través de los cuales se puede comerciar.

Modo 1 – Suministro transfronterizo: el suministro de un servicio “desde el territorio de un miembro al territorio de cualquier otro miembro”. El servicio cruza la frontera, pero tanto el proveedor como el consumidor se quedan en su casa.

Modo 2 – Consumo en el extranjero: el suministro de un servicio “en el territorio de un miembro a un consumidor de servicios de cualquier otro miembro”. El consumidor viaja físicamente a otro país para obtener el servicio.

Modo 3 – Presencia comercial: el suministro de un servicio “por un proveedor de servicios de un miembro mediante presencia comercial en el territorio de cualquier otro miembro”, a saber, la inversión a través del establecimiento de una sucursal, agencia o filial totalmente participada.

Modo 4 – Presencia de personas físicas: el suministro de un servicio “por un proveedor de servicios de un miembro mediante la presencia de personas físicas de un miembro en el territorio de cualquier otro miembro”. Las personas entran temporalmente en otro país para prestar servicios.

El Modo 3 abarca la IED como un modo de suministrar servicios. Aunque el Modo 3 no implica necesariamente la presencia de extranjeros trabajando en compañías filiales, el Modo 4 suele acompañar al Modo 3 ya que la empresa extranjera puede precisar emplear a extranjeros en el país receptor, por ejemplo personas de la sociedad matriz que entren como “trabajadores transferidos dentro de la misma empresa”.

Los Modos 1 y 2 también pueden complementar el Modo 3 cuando las filiales de empresas extranjeras en países en desarrollo exportan servicios a la sociedad matriz. Un ejemplo es la contratación externa de procesos empresariales, por la que una empresa crea una filial en un país en desarrollo para realizar servicios de base de datos y contrata externamente la gestión de sus bases de datos a la filial, un paradigma de exportaciones de Modo 3 de país desarrollado que desemboca en exportaciones de países en desarrollo con los Modos 1 y 2. Cualquier esfuerzo por liberalizar la inversión extranjera en servicios (Modo 3) puede precisar que se consideren obstáculos al comercio en servicios a través de los Modos 1, 2 y 4.

**Fuente:** ‘A Policy Framework for Investment: Trade Policy’, un documento preparado para la conferencia de la OCDE Investment for Development: Making it Happen, Río de Janeiro, Brasil, 25-27 octubre de 2005.

21 Yang Yonghua, ‘Technological Innovation, FDI and China’s Manufacturing Export Competitiveness: An Empirical Analysis based on China’s 26 Industries Panel Data’, vol. 4, págs. 579-582, 3rd International Conference on Information Management, Innovation Management and Industrial Engineering, 2010.

Sin embargo, algunas empresas sólo pueden acceder a mercados extranjeros estableciendo una presencia extranjera. Ejemplos de esto último son los servicios de hostelería y restauración que exigen una presencia en el extranjero para satisfacer la demanda extranjera en los mercados extranjeros.

Otro motivo por el que las empresas eligen una presencia comercial extranjera como la forma de prestar el servicio puede ser la protección de mercado que adoptan algunos países extranjeros frente a importaciones de bienes o servicios. Los aranceles como instrumento de protección en los países receptores frente a importaciones de mercancías pueden inducir a las empresas extranjeras a abandonar los intentos de entrar en el mercado extranjero a través de las exportaciones y suministrar a dicho mercado usando sus filiales. Esta práctica de que las empresas soslayan la protección arancelaria se denomina “elusión de aranceles”. Los Estados extranjeros pueden introducir o mantener deliberadamente medidas protectoras para fomentar que los inversores extranjeros establezcan empresas en su mercado con el fin de estimular el empleo, los ingresos y la recaudación tributaria.

## IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS

La inversión extranjera ayuda a los países en desarrollo a acceder a servicios de infraestructura más competitivos, así como a garantizar una mayor participación en las cadenas de suministro mundiales. Los gobiernos deberían adoptar estrategias que atraigan capital extranjero y propicien la realización de negocios.

### ESTRATEGIAS PARA ATRAER CAPITAL EXTRANJERO

Hay tres factores principales que atraen a los inversores extranjeros a invertir fuera de su país:

- Oportunidades de beneficios.
- Estabilidad macroeconómica determinada por una mezcla de políticas monetarias, fiscales y de tipos de cambio.
- Y, un entorno empresarial favorable, incluyendo la protección de los inversores, tipos fiscales atractivos, facilidad de comercio transfronterizo, cumplimiento forzoso de contratos, imperio de la ley, etc.

Aunque claramente la rentabilidad es la condición necesaria para invertir, tanto la estabilidad macroeconómica como un entorno empresarial favorable desempeñan papeles importantes en las decisiones de los inversores en la medida en que afectan a los costos de inversión y a la necesidad de coberturas de seguro.

### LA INVERSIÓN EXTRANJERA COMO OBJETIVO

Posiblemente es el área más controvertida de la formulación de políticas con respecto a la inversión extranjera. Dado que la IED contribuye a la competitividad de un país, los gobiernos pueden verse tentados a adoptar políticas dirigidas a atraer a la IED a sectores locales específicos. Sin embargo, la experiencia de varios países ha sido bastante negativa salvo en circunstancias muy especiales. Las condiciones para el éxito de estas políticas son tan complicadas y específicas para cada país que sería extremadamente arriesgado y caro imitarlas en otros lugares. Hay muchos ejemplos de países que han tenido éxito a la hora de atraer la IED sin incentivos especiales para extranjeros u otras políticas específicamente orientadas a ello.

Los incentivos financieros no deberían discriminar a los inversores nacionales. La discriminación fomentaría el consumo nacional en lugar de los ahorros y, posiblemente, fomentaría la fuga de capitales, nada de lo cual interesa a los países en desarrollo. Asimismo, no debe verse que las políticas de inversión pública “seleccionan a ganadores” tomando decisiones de inversión basándose en juicios de los gobiernos sobre la rentabilidad relativa de proyectos individuales. Es mejor que estos juicios los realicen inversores privados que cuenten con experiencia y capacidades en los campos determinados y arriesguen su dinero y negocios para tener éxito.

Hay algunos campos en los que los países en desarrollo pueden dar consideración a intervenciones públicas. Cuando hay distorsiones o fallos de mercado graves, no conviene intentar atraer a la inversión extranjera. Al mismo tiempo, los obstáculos al comercio y la inversión en los países en desarrollo son relativamente importantes. En tales circunstancias, pueden usarse temporalmente incentivos orientados para superar un sesgo contrario a la exportación (véase el capítulo 5).

Frecuentemente, los países en desarrollo no pueden atraer inversión extranjera debido a carencias de capacidades profesionales técnicas u otras capacidades laborales, por ejemplo en el sector de servicios financieros. Los gobiernos deberían considerar un apoyo más proactivo para desarrollar estas capacidades con políticas laborales adecuadas.

En muchos países, establecer empresas extranjeras puede ser excesivamente costoso debido a varios temas, incluyendo cumplir procedimientos y normativas de creación de empresas, exigencias de capital mínimo, falta de mano de obra y otros factores. En tales circunstancias, los gobiernos podrían estar justificados en ofrecer apoyo financiero como un incentivo a los inversores extranjeros con el fin de compensar estos costos.

## BUEN GOBIERNO, CLAVE PARA FOMENTAR INVERSIONES

La transparencia desemboca en mejoras del nivel general de gestión administrativa. A efectos de simplicidad, el buen gobierno para fomentar inversiones puede reducirse a cuatro principios fundamentales: previsibilidad, responsabilidad, transparencia y participación. El cuadro 3 pone de relieve estos principios junto con ejemplos de cómo mejorar la gobernanza y los mecanismos necesarios para lograr el buen gobierno.

Cuadro 3: Buen gobierno para fomentar las inversiones

Requisitos del buen gobierno	Ejemplos de cómo mejorar la gobernanza	Mecanismos/instrumentos/prácticas
<b>Previsibilidad</b>	Políticas claras y un marco legal para la inversión Leyes y reglamentos que rijan las inversiones simples y sencillos Servicios de facilitación de inversión efectivos	Sólido papel de defensa de intereses para agencias de promoción de la inversión (API) Hojas de ruta en línea para inversores Servicios de apoyo de implantación de inversiones de API
<b>Responsabilidad</b>	Introducción de normas éticas para funcionarios públicos Instrumentos y medidas contra la corrupción Mecanismos de resolución de controversias para inversores	Código de conducta Cartas de derechos de los clientes Legislación y represión contra la corrupción (junta para la lucha contra la corrupción) Defensor de las inversiones
<b>Transparencia</b>	Fácil disponibilidad de información para los inversores Divulgación de información oportuna sobre cambios en el régimen de inversión Recopilación de información e intercambio de datos nacionales sobre IED y la repercusión de la inversión internacional sobre la economía	Datos de régimen de inversión en un sitio web Guías de inversión Sistema de solicitud y seguimiento en línea para permisos y licencias Cartas de derechos de los clientes Análisis de datos de la IED por API y publicación frecuente de tendencias y repercusiones de la IED
<b>Participación</b>	Diálogo ordinario entre los sectores público-privado sobre esfuerzos para mejorar el entorno de inversión Consultas con la sociedad civil sobre cambios legislativos y reguladores que influirán en las empresas	Consejo empresarial nacional y cámara de comercio e industria local Implicación de las ONG y de las organizaciones sindicales en las consultas sobre las decisiones acerca de las políticas

*Fuente:* Notes on Good governance in Investment Promotion, Strengthening the Investment climate: a blue book on best practices, UNCTAD, 2004. Disponible en: [http://www.unescap.org/tid/publication/indpub2402\\_chap5.pdf](http://www.unescap.org/tid/publication/indpub2402_chap5.pdf).

### La transparencia es clave

La transparencia es clave para superar las desventajas de los extranjeros cuando invierten en un país receptor. La información transparente sobre la forma en que los gobiernos implantan y cambian leyes y reglamentos relativos a la inversión es un factor decisivo en la decisión de invertir<sup>22</sup>. Los entornos políticos transparentes compensan lo que los inversores extranjeros pueden considerar desventajas al invertir en un país receptor con sistemas reguladores, culturas y marcos administrativos muy diferentes. Las políticas implantadas de forma transparente ayudan a evitar costos ocultos que pueden incrementar la percepción de riesgo de los inversores extranjeros.

<sup>22</sup> 'Investment policy', in *The Policy Framework for Investment: A Review of Good Practices*, OCDE, 2007.

Una política y un marco regulador transparentes y previsibles ayudan a las empresas a evaluar las oportunidades de inversión potenciales de un modo más informado y diligente, lo que reduce el período antes de que la inversión sea productiva. Las condiciones de transparencia también se han refrendado en casi todos los acuerdos de inversión internacional recientes, incluyendo acuerdos regionales, gran parte de los tratados de inversión bilaterales y diversos acuerdos de la OMC. Los países pueden proporcionar una indicación clara de su compromiso con la transparencia firmando acuerdos internacionales, regionales y bilaterales.

La transparencia también se relaciona con flujos y calidad de inversión más elevados. Un estudio de la OCDE de 2007 muestra que hay una estrecha relación entre los flujos de inversión internacionales y la calidad del gobernanza con respecto a la entrada de IED<sup>23</sup>.

### Obstáculos para la reforma de la transparencia

Un desafío fundamental para tratar de mejorar la transparencia es similar en todos los países; es el deseo de proteger “beneficios concentrados a expensas de un bienestar más generalizado”<sup>24</sup>. La falta de transparencia también protege a los funcionarios públicos frente a la responsabilidad. La OCDE describe algunos obstáculos para la reforma:

Muchos participantes (tanto dentro como fuera del sector público) pueden tener interés en prácticas no transparentes. Por este motivo, a pesar del consenso aparente generalizado que en principio se tiene sobre sus beneficios, es probable que la implantación real de reformas que mejoren la transparencia implique cambios dolorosos en la forma de formular e implantar políticas, especialmente en países con entornos políticos muy opacos. Lo complicado será desarrollar el impulso político para una reforma a favor de la transparencia y evitar retrocesos.

Otro obstáculo para la reforma es que implica recursos tecnológicos, financieros y humanos y exige costos administrativos. Las principales acciones de transparencia implican la creación de registros y sitios web, el desarrollo de “textos con un lenguaje común” y otros mecanismos para confeccionar códigos legales y reguladores, así como hacer que cualquier cambio o nueva normativa sea accesible para las partes interesadas<sup>25</sup>.

Implantar estas medidas puede ser especialmente arduo, particularmente para países en desarrollo que suelen carecer de recursos financieros y técnicos. Incluso cuando se ha introducido legislación para reformar el entorno de las inversiones, suelen quedar dificultades de desarrollo, normalmente debido a limitaciones en los recursos. En otros ejemplos, la corrupción ha afectado adversamente al imperio de la ley y a la integridad del país receptor<sup>26</sup>.

## POLÍTICAS COMERCIALES ABIERTAS

¿Qué política comercial propiciaría la entrada de IED? Las respuestas pueden dividirse en dos partes. La primera parte se relaciona con la política comercial como un instrumento incentivador para atraer IED, la “fase previa al establecimiento”. La segunda parte se refiere a la política comercial tras el establecimiento de los inversores extranjeros en el país receptor, la “fase posterior al establecimiento”.

En la **fase previa al establecimiento**, los gobiernos tienen dos opciones con respecto a la política comercial como instrumento para atraer IED:

- Reducir obstáculos al comercio como un incentivo para buscar inversores extranjeros con eficacia.
- Mantener un nivel relativamente elevado de protección fronteriza de los mercados de productos básicos y servicios, con la esperanza de sustituir las importaciones por productores extranjeros que establezcan su presencia en el país receptor.

¿Cuál de estas dos estrategias debería adoptarse? La última estrategia, basada en un nivel elevado de protección, presupone un gran mercado nacional en el país receptor que lo haría atractivo a la presencia

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Nixon, R., ‘Transparency Obligations in International Investment’, 2004. Disponible en [www.treasury.gov.au/documents/876/PDF/International\\_investment\\_agreements.pdf](http://www.treasury.gov.au/documents/876/PDF/International_investment_agreements.pdf).

<sup>25</sup> ‘Investment policy’, in *The Policy Framework for Investment: A Review of Good Practices*, OCDE, 2007.

<sup>26</sup> *Ibid.*

extranjera. Los mercados pequeños apenas crean condiciones para que el tamaño de instalaciones eficaces haga competitiva y eficiente la producción local. Incluso en mercados grandes, la opción preferida es un régimen comercial relativamente abierto que cree mejores condiciones para la eficacia de producción en la fase posterior al establecimiento. Como se ha apuntado antes en este capítulo, los países con regímenes comerciales más abiertos, típicamente los países desarrollados, registran niveles más elevados de IED.

En la **fase posterior al establecimiento**, un régimen comercial abierto (con aranceles reducidos, ausencia de cuotas y sin obstáculos no arancelarios (ONA) para el comercio) también es la opción preferida como parte de una estrategia para mejorar la competitividad exportadora de una empresa por varios motivos. Los aranceles y los obstáculos no arancelarios sobre las importaciones constituyen un impuesto sobre insumos usados para producir exportaciones y bienes y servicios para el mercado nacional. Crean un sesgo contrario a la exportación. Los obstáculos a las importaciones de capital y bienes intermedios serían particularmente costosos.

La política comercial no se considera la mejor opción política para afrontar las prioridades económicas públicas. Deberían usarse otros instrumentos. También es muy importante un alto nivel de armonización de las normativas, como normas sanitarias y fitosanitarias (SF) y normas técnicas, con las acordadas en virtud de acuerdos existentes de SF y obstáculos técnicos al comercio (OTC) de la OMC. Tampoco se recomiendan los controles y restricciones a la exportación porque impiden el acceso a mercados externos, lo que violaría uno de los principales objetivos de los inversores extranjeros en países en desarrollo (para un análisis más profundo, véanse los capítulos 4 y 5).

## IMPLANTACIÓN EFICAZ DE LA POLÍTICA COMERCIAL

Son fundamentales unas políticas comerciales bien diseñadas, pero igual de esencial es la necesidad de una implantación eficaz. Asimismo, también es de crítica importancia un sistema jurídico que funcione correctamente y que apoye los derechos de propiedad y la ejecución de los contratos, órganos administrativos de emisión de normas que funcionen correctamente, administraciones tributarias y aduaneras eficaces, infraestructuras comerciales modernas, como sistemas metronómicos, centros de ensayos, sistemas de recopilación y difusión de información y la ausencia de obstáculos informales a la exportación e importación.

### Obligación de no discriminación

El principio de no discriminación en la forma de “trato nacional” obliga a los gobiernos a tratar a las empresas controladas por los ciudadanos o residentes de otro país de forma no menos favorable que a empresas nacionales en situaciones similares. También sostiene que el país receptor tratará a un inversor o inversión de un país determinado de forma no menos favorable que a un inversor o inversión de cualquier país tercero, denominada nación más favorecida (NMF) en los acuerdos internacionales. Recíprocamente, el trato no discriminatorio no concede ventajas a inversores extranjeros.

El uso práctico de estos principios hacia la inversión difiere en gran medida entre países, ya que el derecho a legislar de un Estado suele implicar una discriminación contra inversores extranjeros. Con sujeción a compromisos específicos acordados en acuerdos internacionales, los gobiernos determinan qué sectores se someterán o no al trato nacional. Esta decisión está motivada por la preocupación en torno a ciertos factores, incluyendo desarrollo y equidad, y el interés nacional, como la seguridad. Las excepciones al trato nacional incluyen requisitos de licencia más onerosos para inversores extranjeros que para inversores nacionales, procedimientos de control para la entrada de IED de empresas extranjeras y límites sobre los topes de propiedad de capital extranjero. Las excepciones del trato nacional son más habituales en los sectores de servicios financieros, inmobiliario y transporte internacional.

Aunque son válidas en muchos casos, las políticas públicas que van en detrimento del trato nacional o NMF suelen implicar costos que deben considerarse cuidadosamente en relación con los beneficios previstos. Por ejemplo, pueden reducir la competencia, distorsionar la asignación de recursos, obstaculizar concatenaciones entre EMN y proveedores locales y ralentizar la difusión de innovaciones tecnológicas. Estas consecuencias pueden desanimar a los inversores y dar una percepción negativa sobre la apertura de un país a la inversión. En consecuencia, las excepciones a la no discriminación deben reconsiderarse periódicamente para decidir si continúan existiendo las condiciones originales que justificaron dichas prácticas.

## Protección de derechos de propiedad y contractuales

En general, se acepta que la protección de la inversión, incluyendo los derechos de propiedad física e intelectual, es un componente esencial para crear las condiciones para un entorno de inversión y un crecimiento económico sólidos. Las políticas públicas efectivas desempeñan un papel importante para garantizar que existen medidas para la promoción y protección de los derechos dominicales y para la ejecución forzosa de contratos.

Derechos seguros y transferibles sobre bienes raíces son una condición previa esencial para crear un entorno de inversión sólido y un incentivo importante para que los inversores y empresarios pasen a la economía formal. Gracias a estos derechos, los inversores pueden participar en los beneficios eventuales que se obtengan de una inversión y disminuir el riesgo de fraude en las transacciones. Estos derechos ofrecen un valor económico y debe garantizarse a los inversores que su título sobre estos derechos está establecido y protegido adecuadamente<sup>27</sup>. Puede surgir inseguridad con respecto a derechos de propiedad principalmente debido a una legislación inadecuada o poco clara, registros de la propiedad inexistentes o ambiguos y la incapacidad para hacer cumplir los derechos sobre bienes inmuebles existentes<sup>28</sup>.

La ejecución forzosa de contratos es fundamental. El valor de un bien sólo se realiza cuando está implicado en una transacción. Esta transacción podría implicar el uso del bien como garantía para obtener un préstamo o podría implicar la venta del mismo. En última instancia es la posibilidad de usar un activo en una transacción en un determinado mercado lo que da al activo su valor. Por lo tanto, los inversores deben tener confianza en los canales a través de los cuales tienen lugar las transacciones que implican estos activos. Unos procedimientos burocráticos y engorrosos para realizar las transacciones comerciales socavan los beneficios para el entorno de inversión de cualquier derecho de propiedad establecido.

## Los derechos de propiedad intelectual como activos de inversiones

Un informe de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual<sup>29</sup> apunta que “los derechos de propiedad permiten el ejercicio de la propiedad sobre la producción intelectual de actividades de I+D. Esto se hace creando, usando y aprovechando derechos de PI [propiedad intelectual] que permiten al propietario de derechos de PI entablar negociaciones con otros para llevar un producto nuevo al mercado a través de varios tipos de asociaciones”. Con frecuencia, “estas asociaciones se basan en acuerdos contractuales especiales conocidos como contratos de licencia que permiten el uso por terceros de uno o más tipos de derechos de PI a cambio de una contraprestación válida en efectivo o en especie.” Además, un acceso seguro a derechos de PI, a través de derechos de propiedad o de licencia de PI, puede ser esencial para adquirir fondos de instituciones financieras e inversores.

Un número creciente de países en desarrollo tratan de atraer IED, incluyendo sectores donde las tecnologías patentadas son importantes. Pero las empresas extranjeras son reacias a transferir su tecnología más avanzada o a invertir en instalaciones de producción hasta estar convencidas de que sus derechos estarán protegidos. Reforzar los derechos de PI puede ser un incentivo eficaz para la entrada de IED; sin embargo, sólo es un componente de un conjunto más amplio de factores. Por ejemplo, China no tenía protección para derechos de PI antes de 1985, pero posteriormente ha sometido a una reforma gradual a sus sistemas de patentes y ha introducido medidas de protección. La investigación reciente sugiere que reforzar la protección de los derechos de PI en China tiene un efecto positivo y significativo en cuanto a atraer IED<sup>30</sup>.

A menudo, las pequeñas y medianas empresas (PYME) suelen estar limitadas de más formas que las grandes empresas a la hora de realizar un uso efectivo y eficiente del sistema de derechos de PI. Esto significa que no siempre se usa su potencial para invertir en actividades de innovación. Las PYME pueden beneficiarse de varias características del sistema de PI, dependiendo de sus necesidades individuales y capacidad tecnológica. En la economía actual basada en los conocimientos, es su habilidad para usar con

27 'Investment policy', en *The Policy Framework for Investment: A Review of Good Practices*, OCDE, 2007.

28 *Blue Books on Best Practice in Investment Promotion and Facilitation*, UNCTAD. Disponible en: [www.unctad.org/TEMPLATES/Page.asp?intItemID=4158&lang=1](http://www.unctad.org/TEMPLATES/Page.asp?intItemID=4158&lang=1).

29 *Intellectual Property Rights and Innovation in Small and Medium-Sized Enterprises*, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). Disponible en: [www.wipo.int/export/sites/www/sme/en/documents/pdf/iprs\\_innovation.pdf](http://www.wipo.int/export/sites/www/sme/en/documents/pdf/iprs_innovation.pdf).

30 Usando datos de 38 países distintos entre 1992-2005, las pruebas empíricas sugieren que el refuerzo de la protección de los derechos de propiedad intelectual en China ha tenido un efecto positivo y significativo en cuanto a atraer IED. Para más información, véase Awokuse, T., 'Intellectual property rights protection and the surge in FDI in China', *Journal of Comparative Economics*, vol. 38, No. 2, junio de 2010.

éxito el sistema de PI lo que influirá enormemente en su capacidad para aprovechar al máximo su capacidad innovadora y recuperar sus inversiones en innovación. Para los gobiernos, es importante establecer la medida en que las PYME actualmente conocen, tienen acceso a y están usando de forma eficiente el sistema de PI, así como determinar los obstáculos que les están impidiendo hacerlo.

### Sistema fiscal atractivo

Las políticas fiscales de un país receptor pueden estimular o desanimar la entrada de IED y afectar a las decisiones de inversión extranjera. Es probable que una carga fiscal elevada en relación con los beneficios de la corriente de ingresos del proyecto y en relación con las cargas fiscales gravadas en otros lugares competidores desanime la inversión extranjera. Los proyectos específicos de ubicación y por tanto las oportunidades de beneficio pueden ofrecer a las autoridades tributarias cierto margen de maniobra, pero el número de estos proyectos es limitado. Además, es de sobra conocido que la carga fiscal del país receptor va en función de las disposiciones legales en materia fiscal y los gastos de gestión impositiva. Los gastos que la gestión de los impuestos conlleva pueden llegar a ser prohibitivos. Un sistema fiscal mal diseñado y una administración tributaria ineficiente pueden desanimar la inversión de capital si las leyes y reglamentos fiscales no son transparentes, si son demasiado complejos y si son imprevisibles. En estas circunstancias, los costos del proyecto se incrementarían al igual que la incertidumbre sobre la rentabilidad neta del proyecto.

Los países con una carga fiscal baja atraerán más inversores extranjeros que los que tienen una carga fiscal elevada. Igualmente, serán muy atractivos los regímenes fiscales transparentes basados en normas fiscales relativamente simples y mecanismos de ejecución fiscal eficaces. Junto con convenios fiscales firmados con los principales países socios, esto establecerá una forma muy eficaz de garantizar la previsibilidad de las cargas fiscales, tanto en el presente como en el futuro.

Los sistemas fiscales deberían ser neutrales con respecto al lugar, tamaño de las empresas, titularidad y sectores con el fin de evitar la discriminación contra los proveedores más eficientes. Sin embargo, podrían considerarse algunas excepciones a esta norma, e incluso se permiten en virtud de las normas de la OMC. Por ejemplo, a menudo se ofrecen cargas fiscales más reducidas a inversores, tanto nacionales como extranjeros, por inversiones en regiones poco desarrolladas. Igualmente, se han ofrecido privilegios de una menor tributación a empresas en sectores favorecidos para impulsar capacidades laborales o ayudar a desarrollar el sector de la pequeña empresa. El uso de incentivos fiscales siempre plantea la cuestión de su efectividad, motivo por el que es prudente llevar a cabo un análisis costo-beneficio antes de su introducción.

Normalmente, las subvenciones no afectan a las variables fundamentales del proyecto, pero los inversores las reciben encantados como una bonificación añadida. Las subvenciones también tienden a acortar el horizonte de inversión y puede hacer que las decisiones de inversión extranjera sean muy especulativas. Gran parte de lo que se aplica a políticas fiscales también vale para el uso de subvenciones por los gobiernos.

## COOPERACIÓN REGIONAL MÁS ESTRECHA

Una cooperación regional más estrecha incrementa el atractivo de los mercados nacionales. Al mismo tiempo, en muchos países en desarrollo los mercados son demasiado pequeños como para respaldar a inversores extranjeros en proyectos económica y financieramente viables. En estas circunstancias, hay dos soluciones principales:

- Permitir que los inversores extranjeros busquen mercados externos fuera de los mercados nacionales de los países receptores. Los inversores extranjeros invertirían en el extranjero con vistas a usar al país receptor como el nodo de producción para exportar a otros países y mercados. En muchas partes del mundo, esto se está convirtiendo en una opción cada vez más realista, facilitada por la integración regional y la reducción acompañante de obstáculos comerciales, lo que hace del comercio dentro de una misma región una opción más viable que en el pasado.
- Los gobiernos pueden contribuir en gran medida a desarrollar cadenas de suministro ampliando e integrando sus mercados externos a través de, por ejemplo, acuerdos comerciales regionales y una integración regional más profunda.

## MEJORA DE LA COMPETENCIA NACIONAL

### Mercados sin restricciones de acceso y competencia nacional

Para que exista un mercado sin restricciones de acceso debe haber pocos obstáculos para entrar y salir de forma que siempre haya posibilidad de que proveedores nuevos suministren competencia renovada a los proveedores existentes. Para un mercado sin restricciones de acceso perfecto, la entrada y la salida del mercado estarán exentas de costos. Sin embargo, lo irrestricto de los mercados y los beneficios de la IED para la economía en general y para los sectores exportadores en particular pueden verse perjudicados por los elevados costos de una competencia imperfecta. Los siguientes obstáculos pueden impedir la competencia en los mercados de productos y servicios:

- La competencia puede verse impedida por condiciones económicas específicas cuyo origen reside a menudo en el reducido tamaño de los mercados o en la naturaleza de la tecnología, desembocando normalmente en monopolios naturales.
- La competencia puede verse perjudicada por prácticas anticompetitivas de empresas, como fijación de precios predatorios, discriminación de precios, fijación de precios, contratos de compra exclusivos u otras medidas o prácticas de colusión que impidan competir en un mercado.

El nivel deseable de competencia diferirá en cada uno de estos casos. Se considera que, en la mayoría de los casos, las prácticas anticompetitivas de empresas perjudican la competitividad y el bienestar social de un país. Normalmente el origen reside en el poder de mercado de empresas, que entonces se convierte en el objetivo a atacar de los esfuerzos por mejorar la competencia. Esto es particularmente pertinente con respecto a los esfuerzos por hacer que las concatenaciones entre exportaciones e inversión extranjera sean lo más eficaces posible generando eficacia adicional y reduciendo disputas. Hay dos instrumentos políticos principales que los gobiernos pueden usar para mejorar la competencia nacional: políticas comerciales y de inversión y políticas de competencia.

### Los regímenes de inversión y comerciales abiertos mejoran la competencia a nivel nacional

La penetración de las importaciones es un canal poderoso para aumentar la competencia nacional. Por lo tanto, a estos efectos puede usarse una liberalización del comercio que conlleve menores restricciones a la importación. No obstante, los gobiernos también deben prestar atención a las otras funciones de la política comercial. Una función es la consecuencia de la política comercial sobre los ingresos fiscales con el cobro de derechos de aduana y otros impuestos sobre el comercio que constituyen gran parte de los ingresos públicos en muchos países en desarrollo. El otro papel importante es el de proteger a las empresas nacionales. El efecto competitivo de las políticas comerciales puede contradecir directamente los otros dos papeles, y normalmente se tiene en cuenta al tomar la decisión final. La norma general es que los gobiernos cumplan sus objetivos con la “política idónea de primera opción” más que confiar en la política comercial, que a menudo no es ni tan siquiera la segunda opción más idónea.

Las políticas de inversión abiertas pueden tener el mismo efecto porque pueden provocar un aumento en la competencia nacional cuando las EMN extranjeras establezcan su presencia en el país receptor. Sin embargo, cuando las empresas extranjeras se establecen en países receptores, puede suceder que se mantenga el statu quo o provocar un grado aún menor de competencia, ya que las empresas extranjeras pueden comprar empresas nacionales para eliminar la competencia. En estas circunstancias, un régimen de inversión abierto debe ir acompañado de herramientas de política de competencia apropiadas para lograr el objetivo.

### Políticas de competencia para enfrentarse al comportamiento anticompetitivo

Los regímenes de inversión y comerciales abiertos son instrumentos poderosos de las políticas de competencia, pero pueden no ser lo suficientemente efectivos como para reducir las prácticas anticompetitivas y deficiencias en la producción. Deben usarse otras herramientas de la política de competencia para garantizar que la inversión extranjera desemboque en mejoras de eficacia y una mayor competitividad.

Las políticas de competencia deben enfrentarse al comportamiento anticompetitivo de las empresas, incluyendo las EMN, porque a largo plazo perjudican al rendimiento comercial y a la competitividad de las empresas de países en desarrollo. Por ejemplo, algunos proyectos de inversión han incluido cláusulas de exclusividad y estipulaciones de no competencia. Aunque estas disposiciones podrían ser beneficiosas a corto plazo, deberían eliminarse con el tiempo para garantizar la competitividad de las partes beneficiadas.

También debería verificarse de cerca y, si fuere necesario, abordar, la existencia de posiciones dominantes de empresas extranjeras. La lista de ejemplos conocidos de comportamiento anticompetitivo es larga y los tipos de comportamiento no competitivo de empresas pueden variar según el caso. No todas estas prácticas necesitan subsanarse con la intervención pública, pero debería ser un motivo de preocupación cuando se diseñen estrategias de importación<sup>31</sup>.

Al mismo tiempo, no se debería excluir a las empresas extranjeras y a las EMN de las políticas de competencia. Estas empresas son propensas a buscar posiciones dominantes en el mercado con una elevada concentración. La necesidad de políticas de competencia es aún más importante tras operaciones importantes de privatización y desregulación. (Para un análisis más profundo sobre la política de competencia, véase el capítulo 1).

**Cuadro 4: Matriz de políticas para fomentar la inversión extranjera en infraestructuras y la mejora de la eficiencia en los sectores industrial y de servicios**

Condiciones de políticas	Infraestructuras	Búsqueda de eficiencia en los sectores industrial y de servicios
No discriminación de inversores extranjeros frente a inversores nacionales ni entre inversores extranjeros	Pertenencia a la OMC, lo que garantiza la conformidad con los principios de trato nacional y de nación más favorecida en políticas económicas nacionales Acuerdos de inversión bilaterales y regionales	
Previsibilidad, transparencia y cumplimiento de las políticas nacionales	Acuerdos de inversión multilaterales y bilaterales	
Condiciones políticas globalmente competitivas para la entrada de inversores extranjeros	Disposiciones para compartir satisfactoriamente riesgos en operaciones de asociaciones público-privadas (APP)	Facilitación del comercio efectiva Políticas comerciales abiertas Eliminación de restricciones de divisas; un régimen de control de cambios liberal Políticas fiscales atractivas Estabilidad macroeconómica Entorno empresarial atractivo y previsible; burocracia respetuosa, imperio de la ley, etc.
Acceso al mercado para inversores extranjeros	Amplia gama de compromisos en el Modo 3 (presencia comercial en el extranjero) en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC Privatización de suministros propiedad del Estado Marco para las APP	Amplia gama de compromisos en el Modo 3 (presencia comercial en el extranjero) en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC Amplia gama de compromisos en convenios de inversión bilaterales Políticas de competencia
Tamaño del mercado	Acuerdos regionales para agrandar el mercado nacional	Acuerdos regionales para agrandar el mercado nacional
Disponibilidad de recursos	Disponibilidad de recursos naturales (por ejemplo, carbón, agua)	Disponibilidad de mano de obra cualificada Disponibilidad de recursos naturales
Condiciones/políticas sectoriales	Normativa favorable a la competencia Políticas para fomentar la transferencia de tecnología	Fomento por los gobiernos de concatenaciones regresivas y progresivas Políticas para fomentar la transferencia de tecnología Incentivos financieros neutrales para evitar la posibilidad de un sesgo y un enfoque de "selección de ganadores" no orientado al mercado

*Fuente:* ITC.

<sup>31</sup> Para más información sobre estas prácticas y la necesidad de una intervención pública, véase: Graham, E. M., J. D. Richardson, *Competition Policies for the Global Economy, Institute for International Economics, Washington, D.C.*, vol. 51, pág. 41, 1997.

## Concatenaciones con la economía nacional

El término “concatenaciones empresariales” se refiere a cualquier fase inicial o posterior del proceso de producción o cualquier relación formal o informal que tenga lugar entre las EMN y sus socios empresariales locales en un país donde las EMN hagan negocios. Estas concatenaciones se dividen en dos categorías: concatenaciones regresivas con proveedores donde las EMN se aprovisionan de piezas, componentes, materiales indirectos y servicios de PYME locales; y concatenaciones progresivas desarrolladas entre las EMN y sus clientes<sup>32</sup>. La capacidad de concatenaciones de filiales extranjeras para contribuir al desarrollo de proveedores nacionales depende principalmente de los mercados nacionales y las capacidades de empresas locales.

Un programa de concatenación empresarial efectivo es una de las formas más rápidas y efectivas de mejorar a las empresas nacionales; facilitando la transferencia de tecnología, conocimientos y habilidades; mejorando las prácticas empresariales y de gestión; y facilitando el acceso a financiación y mercados.

Una participación más activa de los países en desarrollo en las cadenas de suministro mundiales dominadas por las EMN dependerá de las condiciones de oferta y demanda en las cadenas de suministro. La condición para una participación eficaz de empresas de países en desarrollo es tener un producto o un servicio para ofrecer a empresas. No obstante, el estado de disponibilidad para participar en cadenas de suministro puede variar según cada empresa y cada país. Algunas empresas pueden ser competitivas y estar totalmente preparadas, mientras otras pueden necesitar reforzar ciertos aspectos de su rendimiento empresarial, como la gestión, control de calidad, tecnología y capacidades laborales. Además, impedimentos derivantes de las infraestructuras y que están fuera del control de las empresas pueden impedir que éstas formen parte de cadenas de suministro multinacionales. Algunos ejemplos pueden ser un suministro eléctrico inestable,

### Recuadro 25: República Unida de Tanzania: programa de concatenación del sector privado

La Iniciativa del Sector Privado Tanzania (ISP Tanzania) comenzó cuando BP Tanzania se dirigió a SBP, una organización de investigación y desarrollo del sector privado establecida en Sudáfrica, para que le ayudara a crear un programa de desarrollo empresarial. ISP Tanzania se lanzó formalmente en abril de 2002 con ocho socios corporativos, y el número de participantes del sector privado ha aumentado a 17.

El programa de concatenaciones empresariales junta a importantes corporaciones (incluyendo Kahama Mining Corporation, Kilombero Sugar Company, National Microfinance Bank y Tanzania Breweries) de la República Unida de Tanzania en un foro donde comparten experiencias de trabajo con PYME y buscan activamente formas de integrar mejor a las PYME locales en sus cadenas de suministro.

El proyecto es un ejemplo de cómo pueden gestionarse intereses coincidentes de grandes corporaciones y países receptores para lograr metas de desarrollo. La implantación exitosa de una iniciativa de responsabilidad social corporativa ha llevado a mejorar los ingresos y el empleo derivado de la inclusión de PYME locales en las cadenas de suministro de BP y otras corporaciones importantes que operan en la República Unida de Tanzania.

La primera fase del programa se centró en un diagnóstico de cadena de suministro de cada socio corporativo, y luego se compartieron experiencias y se crearon estrategias de desarrollo de proveedores. Las corporaciones identificaron oportunidades de contratación externa a PYME locales, así como formas de trabajar más estrechamente con proveedores para desarrollar su capacidad. SBP diseñó una base de datos de PYME de 506 proveedores tanzanos y la compartió entre los socios corporativos de la ISP. Estos proveedores se comparten ahora entre los departamentos de compras de las corporaciones, resultando en la ampliación del mercado y la mejora de oportunidades para las PYME.

Durante 2005, cada empresa miembro de la ISP aceptó elegir tres de sus proveedores PYME para brindarles una atención especial, mayor apoyo y asesoría. Por ejemplo, BP Tanzania eligió tres proveedores PYME implicados en impresión, catering y embalaje plástico que son nuevos en su lista de vendedores. Está en marcha una iniciativa para desarrollar una propuesta a donantes del sector privado para financiar capacitación de proveedor y la creación de capacidad de PYME.

**Fuente:** Adaptado del análisis del proyecto del Department of International Development (DFID) del Reino Unido. ISP, República Unida de Tanzania, 2006.

<sup>32</sup> 'TNC-SME linkages for development: issues – experiences – best practices', *Proceedings of the Special Round Table on TNCs, SMEs and Development*, the Special Round Table on TNCs, SMEs and Development, UNCTAD, Bangkok, 15 de febrero de 2000.

comunicaciones defectuosas y mala infraestructura vial. Como se detalla en el recuadro 25, los gobiernos pueden facilitar el proceso de una mayor implicación en las cadenas de suministro mundiales implantando políticas favorables para fomentar la IED.

Normalmente, las EMN buscan formas de reducir costos en sus cadenas de suministro. Como resultado, las EMN tienen incentivos para cooperar con (y transferir tecnología a) proveedores adecuados en países en desarrollo si una tecnología más avanzada provocara una bajada de precios, una mejor calidad de productos o servicios y mayores beneficios. Muchos países en desarrollo necesitan dar pasos proactivos para hacer que sus empresas sean más atractivas para las EMN.

Los gobiernos en países con servicios de infraestructura insuficientes deberían garantizar que las empresas locales tienen acceso a servicios de infraestructura habilitantes, fiables y con un precio competitivo, todo lo cual es de crítica importancia para el funcionamiento de las cadenas de suministro. Las políticas financieras deberían apoyar una prestación efectiva de servicios financieros para garantizar un mayor acceso al crédito para empresas, así como a sistemas de transacción para pagos internacionales efectivos.

La brecha tecnológica de empresas en mercados emergentes no tiene que ser necesariamente una limitación fundamental para su participación en cadenas de suministro. Varios estudios han mostrado que a las EMN les suele gustar ayudar a las empresas locales para garantizar que tienen los conocimientos técnicos, la tecnología y la financiación necesarios para proporcionar servicios y productos de alta calidad, siempre que estos productos y servicios tengan un precio competitivo<sup>33</sup>.

Un estudio del Banco Mundial<sup>34</sup> presenta conclusiones interesantes de un amplio abanico de estudios de casos recopilados para entender qué están haciendo las grandes empresas para resolver las limitaciones que afrontan al hacer negocios, así como para ayudar a su participación en la cadena de suministro mundial. Las conclusiones clave del estudio son:

- Las empresas extranjeras que invierten en países en desarrollo se enfrentan a menudo a situaciones en que las condiciones de la infraestructura, tecnología y entorno empresarial en general existentes elevan significativamente los costos de explotación. Varios estudios de casos tratan las transferencias de tecnología, saber hacer y conocimientos, así como los esfuerzos por mejorar el entorno empresarial. Los ejemplos incluyen el desarrollo de infraestructura material como instalaciones (Alstom, Barrick, Nespresso), la difusión de tecnologías (Qualcom) y conocimientos (Dow, Cámara de Comercio de Karachi) y el proporcionar acceso a la financiación para proveedores (Nespresso).
- Las empresas también están apoyando vínculos de participación con las cadenas de suministro, desde diseño hasta producción, montaje, embalaje, comercialización, distribución y consumo, así como participación en el sector de la agroindustria (Walmart, Transfarm Africa, Coca-Cola, Kraft, Cargill). Los ejemplos también incluyen ayuda para cumplir normas de calidad y seguridad, que son importantes cuando se ayuda a incorporar productores locales a las cadenas de valor mundiales (Consumer Goods Forum y Danone).

No tendrá lugar ni será efectiva ninguna transferencia de tecnología si la mano de obra en los países en desarrollo no puede asimilarla. Invertir en capital humano mediante la educación y la capacitación para mejorar la cualificación debería ser una prioridad pública. Todos los países que se han beneficiado de la transferencia de tecnología han invertido simultáneamente en educación, especialmente educación superior y capacitación en cualificaciones técnicas específicas<sup>35</sup>.

## POLÍTICAS PARA ATRAER LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA A TRAVÉS DE LA IED

Muchos países prefieren acceder a la tecnología extranjera mediante acuerdos de licencia o empresas conjuntas. Sin embargo, en la práctica el canal que se usa con más frecuencia para la transferencia de tecnología ha sido la IED<sup>36</sup>. Al mismo tiempo, las EMN dependen mucho de los gastos en investigación y

33 Para un análisis más profundo, véase: Smarzynska, J., M. Spatareanu, *op. cit.*, págs. 62-69.

34 *The Role of International Business in Aid for Trade*, Banco Mundial, julio de 2011.

35 Para un breve análisis de la literatura sobre transferencia de tecnología, véase: Saggi, K., 'International Technology Transfer and Economic Development', en Hoekman *et al.*, *op. cit.*, págs. 351-358.

36 *Ibid.*, pág. 358.

### Recuadro 26: Irlanda: programas de Concatenación Nacional

Desde mediados de los años ochenta, Enterprise Ireland (EI) ha estado operando varios programas de concatenación para integrar empresas extranjeras en la economía irlandesa. Persigue dos objetivos: i) apoyar a las empresas irlandesas a crear capacidad, innovar y crear nuevas asociaciones; ii) ayudar a inversores internacionales a encontrar proveedores clave en Irlanda. El colabora estrechamente con filiales extranjeras, sus EMN matrices y los diversos organismos públicos implicados con proveedores locales.

Entre 1985 y 1987, alrededor de 250 filiales extranjeras se implicaron activamente en el programa de concatenación. Durante este período, las filiales que operaban en Irlanda cuadruplicaron sus compras locales de materias primas, de 438 millones de libras irlandesas a 1.831 millones de libras irlandesas, y doblaron con creces sus compras de servicios de 980 millones de libras irlandesas hasta más de 2.000 millones de libras irlandesas. Sólo en el sector de la electrónica, el valor de insumos aprovisionados localmente creció del 12% al 20%. De media, los proveedores vieron cómo sus ventas subían un 83%, su productividad un 36% y el empleo un 33%.

El trabajó estrechamente con filiales extranjeras para garantizar que los proveedores eran capaces de satisfacer las exigencias de demanda y calidad. Uno de los criterios clave de EI para seleccionar proveedores locales fue la actitud de su equipo de dirección y su potencial de crecimiento. También es destacable que la mediación de EI ya no se considera tan crítica. La necesidad fue disminuyendo con el tiempo a medida que cambió la composición de las filiales, sus motivaciones para ubicarse en Irlanda y sus conocimientos locales. En general, se han ido reconociendo las ventajas competitivas de Irlanda en la cadena de valor mundial.

*Fuente:* World Investment Report 2001 – Promoting Linkages, UNCTAD, 2001.

desarrollo para mantener sus ventajas competitivas mundiales. Las políticas deberían centrarse en atraer IED como un canal de transferencia de tecnología. Las políticas para mejorar la transferencia de tecnología de las EMN en países desarrollados hacia países en desarrollo se basan en tres pilares:

- Participación de exportadores en cadenas de suministro.
- Cumplimiento estricto y efectivo de los derechos de propiedad intelectual.
- Educación y capacitación laboral.

Las políticas comerciales abiertas son un requisito previo para atraer la IED y acceder a la tecnología y a los conocimientos técnicos extranjeros. La experiencia de países en desarrollo con transferencia de tecnología que tratan de adoptar estrategias de sustitución de las importaciones no ha sido positiva. La experiencia de las antiguas economías de planificación centralizada ha sido un fracaso. Sin embargo, la transferencia de tecnología ha tenido un éxito relativo en países con regímenes comerciales abiertos o, al menos, con énfasis sobre el crecimiento de las exportaciones, por ejemplo la República de Corea, el Japón y China. Todos estos países han demostrado una capacidad considerable a la hora de adquirir y absorber tecnología extranjera y, con el tiempo, a la hora de generar la suya propia<sup>37</sup>.

### ATRAER LA IED: ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

Asegurar asociaciones sostenibles exige capacidades sofisticadas para evaluar los intereses competitivos y negociar acuerdos pragmáticos. A pesar de los beneficios, muchos países siguen sin estar convencidos y son cautos en cuanto a la implantación de las APP por varios motivos. Los inversores privados (tanto nacionales como extranjeros) suelen trabajar con un horizonte temporal que podría dificultar la implantación de precios económicos puros para producción o servicios finales. El sector privado también puede temer lo que percibe que es el riesgo relacionado con una regulación pública en constante cambio. Al mismo tiempo, ambas partes suelen ser escépticas en cuanto a las intenciones de la otra. Por ejemplo, en un típico proyecto construir, administrar y transferir (BOT) los riesgos más comunes son en resumidas cuentas los siguientes:

- Riesgo de terminación relativo a que el proyecto puede no terminarse a tiempo al precio exigido.
- Riesgo de incumplimiento y explotación debido a fallos técnicos, interrupciones, mala gestión y rendimiento de la mano de obra.
- Riesgos de flujo de caja.

<sup>37</sup> *Ibid.*, págs. 357-358.

- Riesgos de inflación y tipos de cambio.
- Riesgos asegurables.
- Riesgos políticos.
- Riesgos reguladores.

En estas circunstancias, se necesita más apoyo de las administraciones públicas. Brevemente, se han usado varios instrumentos para mitigar los riesgos con el fin de ayudar a la implantación de operaciones BOT, incluyendo los siguientes:

- Apoyo político y burocrático.
- Garantía de suministros.
- Garantía de ingresos.
- Préstamos y aportaciones de capital.
- Activos productivos; permiso para usar activos públicos con el fin de cubrir gastos de capital, servicio de la deuda y gastos de explotación.
- Apoyo regulador, fiscal y otros apoyos presupuestarios.
- Apoyo de riesgo de proyecto.
- Cobertura de inflación y tipos de cambio.
- Garantías soberanas.
- Y, protección temporal contra la competencia<sup>38</sup>.

En general, el reto de los proyectos de APP reside en crear conciencia sobre sus beneficios, ganándose la confianza de todos los participantes incluyendo la sociedad civil, creando un marco regulador apropiado y estableciendo un modelo empresarial rentable. Se necesita un diálogo profundo previo que vaya más allá de los aspectos puramente jurídicos entre las administraciones públicas y los operadores privados. Los temas económicos, sociales y reguladores subyacentes deben tratarse exhaustivamente, sobre todo cómo se ajusta esta colaboración en las estrategias nacionales globales de crecimiento, de infraestructuras y de erradicación de la pobreza.

Para que el sector privado siga implicado en una iniciativa APP, es fundamental que se logren resultados tangibles en un marco temporal razonable. Como los horizontes temporales del sector privado son a menudo cortos y el enfoque está más orientado hacia los resultados, los programas y proyectos deben diseñarse y ejecutarse de una forma favorable para las empresas.

Además, los proyectos a largo plazo afrontan temas especialmente complejos de riesgo comercial, regulador y soberano<sup>39</sup>. Los proyectos APP deben planificarse y gestionarse cuidadosamente cuando se exploten, lo que precisa apoyo público.

La finalización con éxito de una APP exige la presencia de un sector bancario sólido que pueda actuar como financiador de las APP. La presencia de un sector financiero más profundo que abarque mercados de renta variable y sus servicios de apoyo puede propiciar la existencia de operaciones de APP. Como resultado, es más probable que las APP se implanten en países con sectores financieros relativamente más sólidos y profundos. Los gobiernos en países con sectores relativamente débiles y con escaso volumen deberían considerar una reforma apropiada del sector financiero.

## LA IED REDUCE LA VULNERABILIDAD CON RESPECTO A SALIDAS DE CAPITAL

Históricamente, los países en desarrollo han sido vulnerables a las salidas de capital en vista de los bajos niveles de sus reservas internacionales. Más recientemente, algunos países en desarrollo han experimentado un giro importante en este patrón, y han generado grandes superávits por cuenta corriente que por su parte

<sup>38</sup> Para más detalles, véase: Llanto, G.M., *Build-Operate-Transfer for Infrastructural Development: Lessons from the Philippine Experience*, págs. 338 ff., 2008.

<sup>39</sup> *Ibid.*, págs. 336- 338.

se han reinvertido en mercados de países desarrollados. Estos temas son especialmente importantes en los actuales debates sobre las concatenaciones entre competitividad de las exportaciones y la inversión extranjera.

Los flujos de capital son extremadamente móviles e históricamente han estado vinculados a una serie de crisis financieras. Está generalmente aceptado que las crisis financieras han estado normalmente relacionadas con movimientos de capital de cartera, que es muy volátil y a menudo se invierte a corto plazo. Sin embargo, hay menos consenso en cuanto a los orígenes de crisis financieras, que pueden variar según cada caso. Cualquier pérdida de confianza de los inversores de cartera en los activos que mantienen en la cartera provocará una venta instantánea y la repatriación de los beneficios por la venta de dichos activos.

Estos rasgos contrastan directamente con los flujos de IED. Por su propia naturaleza, la IED representa un compromiso de medio a largo plazo con el proyecto y el país receptor, lo que convierte a la IED en mucho más estable que las inversiones de cartera<sup>40</sup>.

### Secuenciar la liberalización de cuentas de capital

Los rasgos marcadamente diferentes entre inversiones de cartera e inversiones directas sugieren dos respuestas diferentes a estos interrogantes y dos conjuntos diferentes de políticas. Los gobiernos deberían ocuparse de qué segmentos de transacciones de divisas deben fomentarse primero y cuáles pueden venir después.

Dada la naturaleza más estable de la IED, los gobiernos no necesitan preocuparse por los riesgos macroeconómicos de los movimientos de la IED, como sería en caso de las inversiones de cartera. De hecho, se considera que la IED actúa como un “seguro” contra las imperfecciones del mercado que limitan la disponibilidad del crédito en una crisis financiera<sup>41</sup>.

Con las inversiones de cartera, las autoridades monetarias tienen que estar atentas a la velocidad del movimiento del capital de cartera, que puede ser mucho más rápida que la capacidad de los gobiernos para responder. También deben estar atentas al tamaño del capital de cartera transfronterizo, que eclipsa el tamaño de las reservas internacionales de un país y, por tanto, su capacidad de defenderse contra ataques especulativos sobre su moneda.

En el pasado, algunos países como Chile adoptaron un enfoque “prudente” restringiendo partes de los movimientos de capital a corto plazo. Las presiones de los acreedores, con el apoyo cauto del Fondo Monetario Internacional, han provocado reformas políticas hacia una eliminación completa de estas restricciones; incluso Chile tuvo que retirarlas finalmente.

No obstante, muchos expertos académicos de primera línea apoyan la postura de que sólo debería adoptarse la eliminación completa de todas las restricciones sobre movimientos de capital a corto plazo tras considerar cuidadosamente todas las condiciones fundamentales necesarias para dicho paso, como tener un nivel razonable de reservas internacionales, un sector bancario sólido, un sector financiero razonablemente profundo y estabilidad macroeconómica<sup>42</sup>.

La normativa relativa a transacciones de divisas que implican IED es una cuestión diferente. Dada la importancia de la IED para el desarrollo y su propiedad de más estabilidad, no hay ningún motivo para restricción alguna de control de cambios. Con el fin de reducir los incentivos para que las empresas se reubiquen en el extranjero, los gobiernos deberían asegurarse de que las operaciones de los exportadores no se ven limitadas por obstáculos nacionales a la exportación, como costos elevados de transporte, seguro, Internet o energía.

40 Algunos economistas han tratado de argumentar que la IED puede ser realmente tan inestable como una inversión de cartera; sin embargo, esta opinión es minoritaria.

41 Blalock, G. y P. J. Gertler, 'Foreign Direct Investment and Externalities: The Case for Public Intervention', en Moran, T. H., E. M. Graham, M. Blomstrom, *Does Foreign Direct Investment Promote Development?* pág. 73 y págs. 75-77, Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics, mayo de 2005.

42 Magud, N. y K. S. Rogoff, 'Capital Controls: Myth and Reality – A Portfolio Balance Approach', Boston, NBER Working Papers 16805, febrero de 2011.

Si existen obstáculos nacionales, hay que esforzarse en reducirlos mediante políticas de competencia, medidas reguladoras o un programa de inversiones públicas, entre otras medidas. Los aranceles externos elevados u otras restricciones externas para acceder al mercado que limitan a los exportadores deberían convertirse en una cuestión prioritaria en las negociaciones comerciales del país.

## FOMENTAR LA INVERSIÓN

Hay muchos factores que determinan la elección de una ubicación por las multinacionales y que explican qué lleva a los inversores extranjeros a elegir un país particular. Estos determinantes específicos de ubicación son principalmente variables fundamentales políticas y económicas, incluyendo el tamaño del mercado, la estabilidad política y económica en general que cree un entorno empresarial positivo, el nivel de las capacidades laborales, disponibilidad de infraestructuras e incentivos a la inversión. La promoción y facilitación de inversiones, aunque no sustituye la presencia de los aspectos básicos, también es uno de los factores de atracción importantes. Lo siguiente aclara los factores que repercuten en el fomento de la inversión y pone de relieve el valor adicional que las agencias de promoción de la inversión (API) pueden aportar.

Es probable que el fomento de la inversión tenga una mayor repercusión en países donde otros factores que atraen la IED son más comparables. Las características que pueden atraer la IED suelen encontrarse en los países industrializados desarrollados que dedican un gran esfuerzo a conseguir variables fundamentales correctas y luego implantan iniciativas para fomentar la inversión, lo que corresponde a la fase final de atraer la IED. Esto lo ha confirmado la investigación reciente, que muestra que el fomento de la inversión tiene más sentido en países que han mejorado sus variables fundamentales porque incluso un fomento extraordinario de la inversión no puede compararse con un entorno favorable a la inversión<sup>43</sup>.

## AGENCIAS DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN

Algunas funciones de las API han sido más útiles que otras, dependiendo de la fase de desarrollo del país receptor y los niveles existentes de IED. No hay soluciones rápidas predeterminadas para atraer la IED, aunque las medidas de facilitación y fomento de la inversión pueden marcar la diferencia siempre que también se prioricen los factores susodichos. Los siguientes apartados ponen de relieve las funciones y sugieren las mejores prácticas para API.

La primera forma de organizar e implantar políticas de promoción de la inversión estratégicas de las administraciones públicas ha sido descentralizar muchas de sus funciones en relación con la facilitación y fomento de la inversión extranjera a un organismo único que preste servicios de “ventanilla única”. El papel de promoción de la inversión de una API suele abarcar cuatro tipos principales de actividades: imagen nacional y regional, generación de inversión, servicios de inversión y promoción de políticas (véase el cuadro 5). El grado de importancia que las API dan a los diversos tipos de actividades puede diferir significativamente. Las API sólidas suelen tener las siguientes características<sup>44</sup>:

- Servicios de seguimiento y facilitación bien desarrollados, identificados y priorizados explícitamente en su estrategia de fomento de inversión.
- Un objetivo claro de trabajar para una inversión de segunda generación.
- Servicios de resolución de problemas posteriores a la localización para los clientes inversores.
- Servicios de seguimiento y de facilitación dirigidos a “anclar” la inversión al lugar.

43 Morriset, J. y K. Andrews-Johnson, *The Effectiveness of Promotion Agencies at Attracting Investment*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2004.

Well, L. y A. Wint, *Marketing a Country: Promotion as a tool for Attracting Foreign Investment*, edición revisada, Washington, D.C., Corporación Financiera Internacional, 2000.

44 *Blue Book on Best Practice in Investment Promotion and Facilitation* – Cambodia, UNCTAD, 2004. Disponible en [www.unctad.org/sections/dite\\_dir/docs/dite\\_pcbb\\_ips0001\\_en.pdf](http://www.unctad.org/sections/dite_dir/docs/dite_pcbb_ips0001_en.pdf).

Cuadro 5: Funciones principales de una agencia de promoción de la inversión

Función	Objetivo	Actividades
Imagen nacional y regional	Crear la percepción de un país como un lugar atractivo para la inversión internacional	Publicidad Eventos de RRPP Campañas en medios de comunicación en el extranjero Foros de inversores Mantenimiento de relaciones con periodistas y socios empresariales Desarrollo del sitio web de la agencia
Orientación/generación de la inversión	Crear oportunidades de inversión que orienten la inversión hacia sectores, áreas de desarrollo o empresas específicos	Identificación de inversores potenciales Mediación Campañas de correo directo o telefónicas Seminarios para inversores seleccionados
Servicios previos a la inversión	Facilitar la entrada a un inversor extranjero en la economía y ayudarlo a analizar las decisiones de inversión	Suministro de información Establecimiento de un servicio de registro/aprobación de ventanilla única Análisis sectoriales Oferta de asistencia a la hora de obtener emplazamientos, proveedores, etc.
Servicios de seguimiento o posteriores a la inversión	Ayudar a inversores extranjeros a mantener sus negocios en primera línea, facilitando las decisiones de reinversión en el futuro	Apoyo jurídico u otro apoyo de asesoría a proyectos de inversión extranjera continuos Trato con la burocracia, etc.
Promoción de políticas	Mejorar el entorno de inversión estableciendo una relación efectiva entre inversores extranjeros y administraciones públicas	Estudios del sector privado Participación en grupos de trabajo Realización de propuestas políticas y legales a las autoridades Actividades de Grupos de Presión

Fuente: Well, L. y A. Wint, *Marketing a Country: Promotion as a tool for Attracting Foreign Investment*, edición revisada, Washington, D.C., Corporación Financiera Internacional, 2000.

## IMAGEN NACIONAL Y REGIONAL

Una de las principales tareas de una API es generar una imagen internacional positiva para un país o área específica en la comunidad inversora. Las actividades de imagen nacional y regional forman una parte importante de las operaciones de la agencia, especialmente en las primeras fases de la promoción de inversión<sup>45</sup>. Su función es principalmente la de “centrar el interés del inversor en el lugar y superar las percepciones negativas más que persuadir directamente a una empresa multinacional para invertir.”<sup>46</sup> La agencia necesita generar una imagen del país receptor desde el punto de vista de los inversores. Esto es de considerable importancia para un país con un entorno de inversión mediocre y niveles bajos de IED que quiera generar interés para la inversión.

45 Piontkivska, I. y E. Segura, *Survey on International Foreign Investment Promotion Practices*, The Bleyzer Foundation, 2003. Disponible en [www.sigmbleyzer.com/files/International\\_agencies\\_review\\_eng.pdf](http://www.sigmbleyzer.com/files/International_agencies_review_eng.pdf).

46 Ogutcu, M., 'Investing in Turkey's future: Competing for, "seducing", "winning" and "enduring" the benefits of foreign direct investment', *Stredigma.com*, e-journal of strategy and analysis.

La promoción regional puede apoyar a la promoción nacional ya que muchos inversores potenciales piensan en términos regionales debido a factores como el potencial que ofrecen los mercados más grandes. La promoción regional puede ser complicada ya que los países vecinos suelen considerarse competidores por la IED. Sin embargo, es más probable que los efectos indirectos los experimenten todos, especialmente en las regiones que los inversores conocen menos.

Las actividades habituales de imagen nacional y regional incluyen varios tipos de publicidad en medios de comunicación financieros e industriales o específicos de sector, generación de noticias favorables sobre el progreso en las reformas y otros cambios positivos que se den en el país. También incluye otros eventos de relaciones públicas, como participar en ferias y exposiciones de inversión, conferencias y organización de seminarios sobre oportunidades de inversión<sup>47</sup>.

La imagen nacional y regional también exige afrontar temas más básicos de calidad de vida, por ejemplo la calidad de los servicios prestados por las autoridades de inmigración y los organismos encargados de conceder visados.

## SELECCIÓN DE INVERSORES

A menudo, los gobiernos no pueden atender a todos en los mercados de IED porque hay demasiadas EMN y son muy diferentes en cuanto a sus requisitos de inversión. Las API eficaces buscan segmentos a los que pueden atender mejor, reflejando las ventajas específicas de una ubicación y combinando los requisitos de inversores extranjeros con los objetivos específicos de desarrollo de sus países. La selección de inversores es un método de ahorro de costos que las API usan para atraer IED estrechando el abanico de sus esfuerzos promocionales. Muy a menudo ocurre a varios niveles que implican una selección de países, regiones, sectores, industrias o empresas particulares.

Las API reconocen que la selección de inversores es una forma de usar recursos a menudo escasos de forma eficiente, centrando sus esfuerzos promocionales en los sectores más receptivos o en los que han identificado como los potencialmente más valiosos para la economía. El recuadro 27 detalla el uso exitoso de la selección de inversión de tecnología en la República Checa.

### Recuadro 27: República Checa: selección de la inversión tecnológica correcta

CzechInvest optó por seleccionar el sector que refleje las características de la economía de la República Checa. La lógica detrás de esto puede explicarse por los esfuerzos de la API en conseguir la máxima transferencia de tecnología a su economía de origen. Se determinó que las capacidades industriales del país no estaban demasiado subdesarrolladas. Sin embargo, en caso de promover una aportación excesiva de tecnología extranjera las empresas locales no hubieran podido beneficiarse, ya que la "brecha de conocimientos" era demasiado grande. Así, CzechInvest seleccionó la IED de sectores que incorporaban más tecnología que la media nacional, pero no tanta como para que las empresas nacionales tuvieran dificultades en hacerla suya.

CzechInvest se basó en la presencia de las raíces industriales existentes en el país, tratando de aprovechar sus puntos fuertes, y después envió un mensaje a los inversores sobre su potencial.

**Fuente:** Trník, M., *The Role of Investment Promotion Agencies at Attracting FDI and their Impact on Economic Development in Central Europe*, 2007.

## PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE INVERSIÓN

La mayoría de las API da mucha importancia a la facilitación y servicios de inversión, un componente esencial en el fomento de las inversiones. Los servicios de inversión implican una amplia gama de servicios para

47 Piontkivska, I. y E. Segura, *Survey on International Foreign Investment Promotion Practices*, The Bleyzer Foundation, 2003. Disponible en [www.sigmableyzer.com/files/International\\_agencies\\_review\\_eng.pdf](http://www.sigmableyzer.com/files/International_agencies_review_eng.pdf).

ayudar a los inversores a analizar las decisiones de inversión, fundar una empresa y mantenerla operativa con efectividad y eficacia. Los servicios a los inversores que las API suelen ofrecer pueden dividirse en dos grupos: servicios previos a la inversión o servicios posteriores a la inversión o de seguimiento.

Todas las API prestan servicios en la fase de toma de decisiones previa a la inversión. Los servicios de las API suelen incluir “ofrecer a los inversores interesados información sobre el país, su situación macroeconómica, principales sectores, legislación y procedimientos exigidos a los inversores, incentivos a la inversión, costos de hacer negocios y otra información que pueda facilitar la decisión de un inversor de lanzar una empresa o establecer una empresa conjunta en el país”<sup>48</sup>. En general, las API ayudan a los inversores con el proceso de comenzar sus proyectos de inversión.

Las API pueden actuar como una ventanilla única para acelerar el proceso de registro o aprobación, conseguir emplazamientos, suministros, identificar proveedores, etc. La velocidad del servicio es importante. “Los retrasos prolongados y los procedimientos costosos para establecer una nueva entidad empresarial son uno de los obstáculos para nuevas inversiones y la actividad empresarial”<sup>49</sup>. Las ventanillas únicas permiten a los inversores acceder a información sobre los pasos necesarios para establecer o ampliar una empresa y prestar servicios para acelerar la concesión de los permisos y licencias necesarios. El recuadro 28<sup>50</sup> pone de relieve las experiencias de Botswana a la hora de posibilitar a los inversores obtener autorizaciones y aprobaciones con rapidez.

Las reinversiones de la comunidad empresarial extranjera componen una gran parte de la entrada de IED en el país. Por lo tanto, prestar servicios posteriores a la inversión se basa en la creencia de que los inversores contentos incrementarán eventualmente su negocio y ayudarán a atraer a otros inversores a un país<sup>51</sup>. Esta idea se ha visto respaldada por un amplio estudio sobre promoción de la inversión en el África Subsahariana, en el que la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial concluyó que los inversores indicaban que se sentían mucho más atraídos a un lugar basándose en la recomendación de un inversor existente<sup>52</sup>.

Los servicios posteriores a la inversión incluyen “ayuda a los inversores extranjeros a superar problemas que ocurren en el curso de sus operaciones, como asesoramiento y consultas a la hora de tratar con la administración”. Este tipo de servicios también ayuda a identificar obstáculos administrativos y de otro tipo a las inversiones extranjeras, y así facilita la implantación de la otra función importante de una API, la promoción de políticas<sup>53</sup>.

La importante contribución que pueden hacer los servicios posteriores a la inversión de alta calidad también se muestra en la experiencia de algunos países europeos, especialmente Irlanda y Escocia, donde la inversión incremental de inversores existentes supone el 60% del flujo anual de la IED. La Agencia de Desarrollo Industrial de Irlanda tiene competencias específicas para garantizar nuevas inversiones de inversores extranjeros en los sectores industrial y el de servicios internacionales, y también para apoyar a las empresas extranjeras ya presentes en Irlanda con el fin de ampliar sus negocios.

Como resultado de los contactos diarios con representantes del sector privado, una API puede considerarse un vínculo entre el sector privado y las administraciones públicas. Normalmente, las API se dedican a una amplia gama de actividades, desde modificaciones normativas a mejoras menores en los procedimientos administrativos que puedan facilitar las operaciones de inversores en el país. “Al ser parte de las administraciones públicas o tener relaciones estrechas con funcionarios públicos de alto nivel, una API tiene la capacidad de promover cambios en políticas de inversión y de desempeñar un papel clave en la preparación de nueva legislación y reglamentos en materia de inversión”<sup>54</sup>.

48 Piontkivska, I. y E. Segura, *Survey on International Foreign Investment Promotion Practices*, The Bleyzer Foundation, 2003. Disponible en [www.sigmapleyzer.com/files/International\\_agencies\\_review\\_eng.pdf](http://www.sigmapleyzer.com/files/International_agencies_review_eng.pdf).

49 OCDE, ‘Investment promotion and facilitation’, *op. cit.*

50 *Blue Book on Best Practice in Investment Promotion and Facilitation – Nigeria*, UNCTAD, 2009.

51 Piontkivska, I. y E. Segura, *Survey on International Foreign Investment Promotion Practices*, The Bleyzer Foundation, 2003. Disponible en [www.sigmapleyzer.com/files/International\\_agencies\\_review\\_eng.pdf](http://www.sigmapleyzer.com/files/International_agencies_review_eng.pdf).

52 *Africa Foreign Investment Survey: Motivations, Operations, Perceptions and Future Plans – Implications for Investment Promotion*, United Nations Industrial Development Organization, 2003. Disponible en: [www.unido.org/fileadmin/import/20146\\_survey\\_2003.pdf](http://www.unido.org/fileadmin/import/20146_survey_2003.pdf).

53 Piontkivska, I. y E. Segura, *Survey on International Foreign Investment Promotion Practices*, The Bleyzer Foundation, 2003. Disponible en [www.sigmapleyzer.com/files/International\\_agencies\\_review\\_eng.pdf](http://www.sigmapleyzer.com/files/International_agencies_review_eng.pdf).

54 *Ibid.*

### Recuadro 28 Botswana: posibilitar a los inversores la obtención de autorizaciones y aprobaciones

La Autoridad para el desarrollo de la inversión y la exportación de Botswana (BEDIA), creada en 1997, posibilita a los inversores obtener autorizaciones y aprobaciones, incluyendo licencias, permisos de trabajo y residencia, visados y conexiones a suministros, así como instalaciones de infraestructura como solares y espacio para fábricas. Lo hace a través de un Centro de Atención de Ventanilla Única que funciona en contacto con funcionarios de diversas instituciones públicas y paraestatales, cuyos papeles y responsabilidades están claramente definidos en memorandos de entendimiento. Es importante apuntar que se ha otorgado a BEDIA la competencia para aprobar solicitudes de permisos de trabajo y residencia para los directores generales y seis cargos de dirección sin tener que acudir a los canales ministeriales habituales.

*Fuente:* BEDIA.

## CONCLUSIÓN

La inversión extranjera directa puede tener efectos poderosos para la exportación y el desarrollo. La IED puede mejorar el entorno nacional, lo que permitirá a las empresas competir mejor en los mercados mundiales, incluyendo:

- **Acceso a proveedores de servicios eficientes.** Los países que exportan con éxito ofrecen un entorno nacional en el que el acceso a los servicios, especialmente servicios de infraestructura, es competitivo. Debido a severas limitaciones en la financiación de infraestructuras en muchos de estos países, la IED puede salvar esta brecha, y también ofrecer beneficios como la transferencia de tecnología y conocimientos técnicos y compartir el riesgo mediante modelos de asociación público-privada.
- **Acceso al crédito y otra financiación para exportadores locales.** Las empresas de países en desarrollo afrontan dificultades para lograr un acceso favorable a la financiación. Así, los inversores extranjeros, que están bien financiados con un mejor acceso a los mercados de crédito que los gobiernos o inversores privados de países en desarrollo, pueden salvar esta brecha.
- **Acceso a cadenas de suministro mundiales.** Las EMN suelen dedicarse a la contratación externa y producción globalizada con una red de filiales en varios países, creando así una cadena de valor mundial. Ya ha habido un incremento importante del comercio intraempresarial entre países desarrollados y en desarrollo. Las administraciones públicas pueden desempeñar un papel importante ayudando a crear estas concatenaciones (tanto regresivas como progresivas).
- **Acceso a tecnología y conocimientos técnicos.** Tecnología obsoleta, conocimiento deficiente del mercado, mala gestión y canales de comercialización débiles limitan a las empresas exportadoras de países en desarrollo. Las empresas locales se beneficiarían de la transferencia de tecnología y conocimientos técnicos de empresas extranjeras directamente a ellas.
- **Salida de IED como fuentes de suministro alternativas.** Las empresas pueden optar por exportar o suministrar a mercados extranjeros a través de sus filiales establecidas en dichos mercados.

Se precisan reformas que eliminan obstáculos al comercio, protegen a los inversores extranjeros, promueven la competencia y atraen la IED. Se necesitan marcos de inversión estables, previsibles y fiables, infraestructuras eficientes y esfuerzos para desarrollar capacidades apropiadas, así como estrategias y enfoques políticos específicos para fomentar la IED en áreas que contribuyan a la exportación, como participar en cadenas de suministro mundiales.

Muchos países han fracasado a la hora de atraer flujos significativos de IED y, por tanto, no han obtenido los beneficios potenciales de exportar a través de estas concatenaciones. Estos países siguen inhibidos por los efectos combinados de la inestabilidad política y macroeconómica, infraestructura débil, gobierno deficiente, entornos reguladores inhóspitos, intensificación de competencia por los flujos de la IED debido a la globalización y estrategias de promoción inapropiadas, en particular. Ello contrasta con la experiencia de los países que han tenido más éxito aprovechando la IED para la competitividad de las exportaciones, lo que muestra que se necesitan una política y un marco institucional apropiados que complementen las fuerzas del mercado.

low transaction co

risk management

effective  
achieve

servicios comerciales  
bas coûts de transaction

customs

competitiveness trade  
marchandises

de la transacción  
las mercancías

goods

mercancías  
borders

mejores prácticas

abastecedores

promotion commerciale

adu  
de c

trade facilitation

gestión de

best practices

costes bajos

service providers

ación logística

facilitation a

logistics

coordination

facilitación

goods

efficace

del competitiveness

coutumes

complexité

à l'heure

eficaz

alcance

services

on time

el tiempo

frontière

promoting exports

exportaciones

fronteras

des exportations  
services commerciaux

gestion des risques

marchandises

fournisseurs

trade facilitation

ordination logistique

## CAPÍTULO 3

# MOVIMIENTO DE BIENES TRANSFRONTERIZO EFICAZ

INTRODUCCIÓN .....	82
POR QUÉ AFECTA LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO A LA COMPETITIVIDAD NACIONAL .....	83
POR QUÉ LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO ES IMPORTANTE PARA LA COMPETITIVIDAD NACIONAL .....	85
EVALUACIÓN COMPARATIVA DE LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO .....	89
UN ASPECTO CENTRAL DE LAS NEGOCIACIONES DE LA OMC .....	91
LA FUNCIÓN CRUCIAL DE LAS ADMINISTRACIONES ADUANERAS .....	92
HACIA UNOS PROCEDIMIENTOS DE TRÁNSITO FLUIDOS.....	101
SERVICIOS DE LOGÍSTICA DEL COMERCIO Y COMPETITIVIDAD.....	104
COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA.....	111
CONCLUSIÓN .....	113

# MOVIMIENTO DE BIENES TRANSFRONTERIZO EFICAZ

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el comercio mundial ha florecido, en gran medida, gracias a la reducción progresiva de los aranceles y cuotas como consecuencia de la liberalización del comercio. Cada vez más productos cruzan las fronteras y deben cumplir los procedimientos de aduanas y otros requisitos administrativos de fronteras. Se crean y generan aduanas y otras políticas, procedimientos y prácticas de regulación de fronteras para el comercio internacional por la necesidad de las administraciones públicas de controlar y supervisar el movimiento de bienes, la transferencia de servicios y los flujos financieros asociados. Ello se hace para cumplir los requisitos particulares de cada país, para recaudar los ingresos fiscales y arancelarios apropiados, para evitar, detectar e impedir el movimiento transfronterizo de fármacos ilegales, armas, especies protegidas, residuos peligrosos y otros productos controlados, así como para recabar información pertinente para fines operativos y estadísticos.

El comercio internacional tiene algunos costos directos:

- Costos de cumplimiento, como procesos, procedimientos y requisitos de aduanas y otros organismos de autorización y control fronterizos; y
- Costos de servicios relacionados con el comercio, como seguros comerciales, servicios portuarios, manipulación de carga, transporte local e internacional y servicios de banca transfronteriza.

Los procesos implicados en la realización de estas actividades relacionadas con costos directos se van lastrados por factores negativos como procedimientos ineficaces de importación y exportación, otros procedimientos de gestión de fronteras, ausencia de servicios de transporte competitivos y un entorno empresarial desfavorable. Estos elementos ineficaces dan lugar a costos indirectos, como el aumento del costo del transporte, sobrestadía y cargos portuarios, pérdida de productos perecederos, aumento del costo de conservación de inventarios y otros costos asociados a la imprevisibilidad que provocan dichos elementos. Pueden desplegarse varias medidas de facilitación del comercio para reducir eficazmente el nivel de dichos costos tanto directos como indirectos en las transacciones comerciales.

Si las políticas, procedimientos y prácticas comerciales son engorrosos o se aplican de manera ineficaz, pueden acabar creando grandes obstáculos al movimiento fluido de bienes desde la salida para su exportación hasta la llegada para la importación. El objetivo principal de la facilitación del comercio es reducir al mínimo los costos de operación y la complejidad del comercio internacional para las empresas, al tiempo que se mantienen niveles eficientes y eficaces de control por parte de la administración pública<sup>1</sup>. Las empresas expresan cada vez más su preocupación por los costos innecesarios o excesivos en las operaciones comerciales y exigen una mayor transparencia, eficacia y uniformidad en los procedimientos para el transporte transfronterizo de mercancías.

La facilitación del comercio puede tener importantes implicaciones para una exportación libre de problemas. Un despacho de aduanas eficaz influye en las importaciones y exportaciones. Para que la exportación sea competitiva es necesario un acceso eficaz a materias primas importadas, productos semiacabados y bienes de capital. En el caso de los Estados sin litoral, la necesidad de una facilitación del comercio eficaz es incluso mayor, ya que los insumos dependen de la eficacia de las aduanas de los países vecinos. Unos costos comerciales y tiempos de entrega reducidos hacen que las empresas locales sean más competitivas en los mercados internacionales, aumentando así la probabilidad de que las empresas exportadoras existentes subsistan y de que comiencen a exportar nuevas empresas.

<sup>1</sup> Trade Facilitation: An Introduction to the Basic Concepts and Benefits', ECE/TRADE/289, Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, 2002.

Existe la necesidad de complementar las áreas de facilitación del comercio más tradicionales, como los sistemas y procedimientos de despacho y tratamiento en las fronteras, con servicios de logística del comercio competitivos. Muchos de estos servicios se llevan a cabo “tras la frontera” en lugar de hacerse “en la frontera”. Dichos servicios incluyen el transporte nacional, almacenaje, servicios portuarios, gestión de la información y la capacidad de rastrear y localizar los envíos.

Los beneficios de la logística comercial como fuente estratégica de ventaja competitiva son incluso más importantes en el entorno actual donde se comparte cada vez más la producción mundial, los ciclos de vida de los productos son más cortos y la competencia mundial es cada vez más intensa. Las cadenas de producción mundiales necesitan un sector logístico sólido para complementar las áreas de facilitación del comercio más tradicionales, como los sistemas y procedimientos de despacho y tratamiento fronterizos. La coordinación de las distintas etapas de desarrollo del producto, producción de componentes y montaje final depende de la capacidad de mover los bienes a través de las fronteras con rapidez, de forma fiable y eficaz desde el punto de vista de los costos.

La mejora de la capacidad de un país para conectarse a la red logística mundial puede proporcionar a sus empresas acceso a una gran cantidad de nuevos mercados. El siguiente capítulo ayuda al lector a comprender y abordar las cuestiones de la facilitación del comercio y de la logística comercial. Puesto que una cadena de suministro comercial es tan fuerte como su eslabón más débil, es necesario que los países comprendan cuáles son esos eslabones débiles y proporcionen respuesta a ello con políticas adecuadas.

## POR QUÉ AFECTA LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO A LA COMPETITIVIDAD NACIONAL

### AUMENTO DE LOS FLUJOS COMERCIALES

Existen numerosas investigaciones que relacionan los beneficios de la facilitación del comercio con el aumento del comercio. A menudo, estas investigaciones revelan que incluso una reducción modesta de los costos de las operaciones comerciales provoca un aumento significativo de los flujos comerciales. A continuación se describen algunos de los estudios principales.

- El estudio del Banco Mundial *Trading on Time* explora los efectos del tiempo de transporte adicional empleando datos del Banco Mundial sobre el número de días que se tarda en mover carga normal desde la puerta de la fábrica hasta el barco en 126 países. El estudio concluye: “De media, cada día adicional que se retrasa un producto antes de su envío reduce el comercio en, al menos, un 1%”. El informe muestra que los retrasos pueden tener un impacto aún mayor en las exportaciones de bienes que deben enviarse urgentemente, como productos agrícolas perecederos: “Un retraso de un día reduce las exportaciones relativas productos agrícolas que son sensibles al paso del tiempo de un país en un 6%”<sup>2</sup>.
- Los estudios del Banco Mundial de 2008 realizados por Bernard Hoekman y Alessandro Nicita concluyeron que el aumento del Índice de Desempeño Logístico de los países de bajos ingresos al nivel medio de los países de ingresos medianos fomentaría el comercio de dichos países de bajos ingresos en, aproximadamente, un 15%. De igual manera, reducir los costos comerciales de los países de bajos ingresos, según se mide en el Índice “Facilidad para Hacer Negocios”, a la media para los países de ingresos medianos fomentaría las exportaciones en cerca de un 7% en los países de bajos ingresos<sup>3</sup>.

### ATRAYENDO LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

Las reformas para la facilitación del comercio también mejoran el flujo de inversión extranjera directa (IED) en busca de eficacia, que comúnmente se describen como deslocalización o inversión en mercados extranjeros para beneficiarse de una estructura de costos más bajos. Unos costos comerciales más bajos

2 Djankov, S., C. Freund y C.S. Pham, ‘Trading on Time’, World Bank Policy Research Working Paper No. 3909, Banco Mundial, 2006. Disponible en: [www.doingbusiness.org/documents/trading\\_on\\_time\\_full\\_report.pdf](http://www.doingbusiness.org/documents/trading_on_time_full_report.pdf).

3 Hoekman, B. y A. Nicita, ‘Trade Policy, Trade Costs, and Developing Country Trade’, Policy Research Working Paper No. 4797, Banco Mundial, 2008.

y pocos obstáculos de entrada atraen a los inversores extranjeros directos. Estos costos de operaciones comerciales normalmente se tienen en cuenta en los análisis costo-beneficio de las empresas cuando evalúan ubicaciones alternativas para la inversión extranjera. El caso práctico de Philips Electronics es un buen ejemplo de IED en busca de eficacia (véase el recuadro 29).

Se entiende por IED en busca de eficacia cuando los inversores establecen instalaciones de producción donde los productos principalmente se exportan. La fragmentación de la producción brinda nuevas oportunidades de industrialización orientada a la exportación en los países en desarrollo. Una de las estrategias de desarrollo de la exportación más importantes consiste en llegar a formar parte de una cadena de valor mundial. La globalización y la competencia internacional animan a las empresas internacionales a emplear una serie de ubicaciones para la fabricación y abastecimiento de componentes y productos finales. Cada vez con más frecuencia, los productos se montan en un país a partir de componentes fabricados en muchos otros.

Las empresas están subcontratando y deslocalizando a lugares donde los costos son más bajos, adquiriendo insumos de mayor calidad y mejorando su competitividad. La liberalización simultánea de la inversión y de las políticas comerciales atrae a las empresas internacionales, que establecen instalaciones industriales en destinos de bajo costo. No obstante, ello ha dependido en gran medida de una buena facilitación del comercio. A medida que aumenta la complejidad en la cadena de suministro, la rapidez, eficacia y el movimiento de los bienes y servicios se vuelven de crítica importancia.

Existen numerosas investigaciones que relacionan las mejoras en la facilitación del comercio con el aumento de la IED:

- Los factores clave en los flujos de la IED incluyen bajos costos de operaciones comerciales directos e indirectos, incluyendo costos y riesgos relacionados con los procedimientos fronterizos de un país<sup>4</sup>;

### Recuadro 29: Toma de decisiones de inversión de Philips Electronics

Philips Electronics es la empresa de electrónica más grande de Europa. La compañía opera una organización bastante descentralizada y depende de un gran número de unidades de producción ubicadas en todo el mundo. Estas unidades se unen en una compleja cadena de suministro mundial. Philips ha establecido una unidad de servicio especializada de aproximadamente 150 profesionales con el objetivo de dar servicio y ayudar al movimiento de bienes entre fronteras. Por ejemplo, esta unidad trata cuestiones relacionadas con procedimientos fronterizos y aduaneros como facturas y declaraciones de aduanas. Cerca de 40 de los profesionales de esta unidad trabajan únicamente con el mercado chino, lo que representa alrededor del 25% de la producción y el 20% de las ventas.

Cuando la producción se externaliza la cuestión aduanera es prioritaria ya que los reducidos tiempos de entrega son de crítica importancia y los requisitos de documentación complejos. Normalmente, los procedimientos de aduana se tienen en cuenta al final de proceso de evaluación de la inversión. Las posibles ubicaciones se identifican en primer lugar utilizando un amplio abanico de criterios y, en las últimas etapas del proceso de evaluación, la empresa investiga la eficacia de los procedimientos aduaneros de los países candidatos.

Los procedimientos aduaneros son menos importantes para las decisiones de inversión en los mercados principales. En China, Philips disfruta de la ventaja de ser un pionero ya que su unidad de servicio dedicada para cuestiones fronterizas cuenta con relaciones establecidas hace mucho tiempo y dispone de acuerdos con las autoridades locales en relación con el despacho de aduanas. El tamaño relativo del mercado de la empresa y su importancia como gran inversor extranjero también desempeñan un importante papel en su capacidad para influir en los obstáculos fronterizos. Por ejemplo, a principios de los noventa, Philips invirtió en instalaciones de producción en Hungría. Uno de los requisitos previos de la sociedad fue que las autoridades locales convinieran en recortar el tiempo de despacho de aduana, uno de los principales obstáculos en ese momento. La empresa consiguió negociar un recorte en el tiempo de despacho de aduana desde una media de 4-5 días hasta 1-2 días.

**Fuente:** 'The Economic Impact of Trade Facilitation', Trade Policy Working Paper No. 21, OCDE, 2005.

<sup>4</sup> Radelet, S. y J.D. Sachs, *Shipping Costs, Manufactured Exports and Economic Growth*, Harvard International Institute for Development, Harvard University, Cambridge, Massachusetts, 1998.

- Si el número de días necesario para el despacho de aduanas se redujese a la mitad en Etiopía, la productividad media a nivel de empresa aumentaría en un 18%, aumentando así la probabilidad de IED<sup>5</sup>;
- Una facilitación del comercio eficaz puede atraer IED e integrar mejor a los países en las cadenas internacionales de suministro a la producción. Por ejemplo, el sector industrial se basa en gran medida en servicios de aduanas baratos, rápidos, transparentes y predecibles. Los países podrían aumentar el flujo de IED mediante la adopción de procedimientos fronterizos modernos y eficaces<sup>6</sup>.

## AUMENTO DE LOS INGRESOS DEL ESTADO

La mejora de la eficacia de los procedimientos fronterizos puede aumentar sustancialmente los ingresos por aduanas. Un estudio del Fondo Monetario Internacional<sup>7</sup> muestra una muy alta dependencia de los impuestos sobre el comercio como porcentaje de los ingresos fiscales totales en todas las regiones del mundo, salvo en los países de la OCDE. El estudio concluye: “Para muchos países en desarrollo, y en especial los más pobres, los ingresos arancelarios seguirán siendo un componente fundamental de las finanzas públicas durante muchos años.” En África, más de un tercio de los ingresos públicos totales siguen procediendo de impuestos sobre el comercio, alrededor de un quinto en Asia y el Pacífico, y algo más de un cuarto en Oriente Medio. Ghana, según ilustra el recuadro 30, es uno de los principales ejemplos de cómo las medidas dirigidas por el gobierno para modernizar las aduanas han cosechado sustanciosos beneficios para el cobro de ingresos comerciales y estatales.

## MEJORA DEL PRODUCTO Y DIVERSIFICACIÓN DEL MERCADO

“Una mejora del 10% en la facilitación del comercio (medido por el grupo de datos de costo de exportación de *Doing Business* [Banco Mundial]) está asociada a una mejora de diversificación del producto del orden del 3%-4%”<sup>8</sup>. Asimismo: “Existen pruebas de que las mercancías diferenciadas (como los productos manufacturados) tienen respuestas de diversificación más fuertes a la facilitación del comercio que las mercancías homogéneas (como productos agrícolas). Se ha demostrado que los programas de fomento de la exportación con éxito aumentan en gran medida los flujos comerciales a través del canal de diversificación del producto”<sup>9</sup>.

Los resultados fueron similares en el caso de la dimensión geográfica de la diversificación: “La mejora del 10% de la facilitación del comercio está asociada a un aumento del 5%-6% en el número de mercados extranjeros a los que se da servicio. En otras palabras, la diversificación geográfica de la exportación parece responder de manera considerable en mayor medida a la facilitación del comercio que la diversificación del producto”<sup>10</sup>.

## POR QUÉ LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO ES IMPORTANTE PARA LA COMPETITIVIDAD NACIONAL

En 2010, la Comisión Económica para África informó de lo siguiente:

- El aumento de la competencia y el cambiante entorno mercantil exigen técnicas de facilitación del comercio eficaces porque los productos deben entregarse rápidamente. En el entorno empresarial actual, los fabricantes esperan entregas ininterrumpidas y no pueden permitirse que sus bienes estén inmovilizados en la frontera a causa de procedimientos aduaneros innecesarios o demasiado complicados.

5 Eiffert, B. y V. Ramachandran, ‘Competitiveness and Private Sector Development in Africa: Cross Country Evidence from the World Bank’s Investment Climate Data’, Conferencia del Comercio y de la Inversión de Asia-África (AATIC), Tokio, 1-2 de noviembre de 2004.

6 ‘The Economic Impact of Trade Facilitation’, Trade Policy Working Paper No. 21, OCDE, 2005.

7 *Changing Customs Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*, Fondo Monetario Internacional, 2003.

8 Shepherd, B., ‘Enhancing Export Diversification through Trade Facilitation’, *ARTNet Policy Brief*, Informe No. 19, mayo 2009.

9 *Ibid.*

10 *Ibid.*

### Recuadro 30: Ghana: reforma aduanera y modernización

El Gobierno ghanés decidió hacer uso de una asociación público-privada para modernizar sus operaciones aduaneras. Esto supuso que la administración pública no tuvo que apoyar el proyecto por sí sola, que incluía un costo total de \$EE.UU. 12 millones por trabajos de infraestructura física, estableciendo redes de comunicaciones, mejorando las instalaciones aduaneras y colocando generadores eléctricos en estaciones fronterizas remotas. La asociación se basa en una participación privada del 65% (60% de SGS, una sociedad de inspección suiza y 5% de Ecobank Ghana) y una participación pública del 35% (20% de las aduanas ghanesas, 10% del Consejo de Cargadores de Ghana y 10% del Banco Comercial de Ghana). La asociación hace uso de un software de gestión aduanera que se ha empleado con éxito en otros países, como Singapur. Algunos de los principales resultados incluyen:

- **Procedimientos aduaneros simplificados.** Por ejemplo, se ha eliminado en gran medida la obligación de los administrados de acudir de un organismo a otro para obtener determinados permisos, licencias o excepciones exigidos como parte del proceso de control. El tedioso proceso de presentar manifiestos de carga a la Aduana ghanesa y otros órganos competentes fue eliminado, ya que los manifiestos de carga se presentan ahora por adelantado de manera electrónica.
- **Tiempos de despacho más cortos.** Por ejemplo, anteriormente en el puerto principal de Tema, los tiempos de despacho eran, de media, de 14 días, en comparación con los 2-3 días actuales. En los aeropuertos, los tiempos de despacho son, de media, de 2-4 horas, en comparación con 2-3 días en el pasado.
- **Salidas más rápidas de los envíos en tránsito.** Gracias al rastreo vía satélite de los bienes, los envíos en tránsito abandonan el país más rápidamente que cuando se empleaban escoltas.
- **Aumento del cobro de ingresos.** El crecimiento medio anual de los ingresos es del 33% en el caso del puerto de Tema y del 32% en el del Aeropuerto de Koltoka. Los ingresos totales cobrados por la Aduana ghanesa crecieron cerca de un 170% entre 2003 y 2008.

De conformidad con el conjunto de datos del Banco Mundial "Comercio Transfronterizo" del proyecto *Doing Business*, en 2005, Ghana ocupaba el puesto 108, con un índice de 6 frente a un índice regional de 8,5. En 2007, Ghana había subido al puesto 61. Las principales razones mencionadas para este éxito incluyen: nuevos enlaces tecnológicos con bancos comerciales de manera que los funcionarios de aduanas podían confirmar el pago de derechos sin trabajo adicional; y los cambios en las operaciones aceleraron las importaciones, mientras que las nuevas normas civiles de procedimiento y el arbitraje y mediación obligatorios redujeron el tiempo necesario para obligar al cumplimiento de contratos.

#### Factores de éxito

- Apoyo de Gobierno y fe en el proyecto
- Socios creíbles
- Desarrollo de su propia infraestructura para superar los principales problemas de infraestructura
- Aplicación del proyecto por fases para controlar los costos y prestar un servicio de alta calidad coherente
- Manifestación tangible de la transformación y mejora de los procesos
- Formación, sensibilización y creación de gran capacidad
- Capacidad de respuesta a las tendencias y demandas emergentes
- Acuerdo de autofinanciación sostenible.

Estos resultados destacan la importancia de la participación del sector privado en la creación de un entorno mercantil favorable para el crecimiento económico. La asociación estratégica de una empresa multinacional fue uno de los factores que más contribuyó al éxito del proceso. Como consecuencia de ello, la competitividad de las exportaciones de Ghana mejoró significativamente, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas.

*Fuente:* 'Public-Private Partnership on Integrated Customs Services in Ghana', documento preparado por el ITC basándose en presentaciones realizadas por Nortey Omaboe, Presidente Ejecutivo, GCNet, Ghana, en un seminario del ITC y el caso práctico preparado por Emmanuel Darko, Director General Adjunto, GCNet, Ghana, 2009.

- Las empresas ubicadas, en especial, en países con poca facilitación del comercio tienen graves dificultades para lograr dichas oportunidades en la era de la máxima globalización y de la intensificación del comercio<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Trade Facilitation and Intra-African Trade', *Assessing Regional Integration in Africa IV: Enhancing Intra-African Trade*, Comisión Económica para África, 2010.

La facilitación del comercio es de vital importancia para las PYME, cuya facturación es inferior a la de las grandes empresas multinacionales, y por ello tienen una menor capacidad para absorber los costos de operaciones comerciales. Además, a menudo las PYME cuentan con menos medios económicos para asumir las cargas administrativas, lo que con frecuencia supone que renuncian a oportunidades de entrar en nuevos mercados o de aumentar los volúmenes comerciales en los mercados existentes.

## LOS ALTOS COSTOS DE OPERACIÓN DAÑAN LA COMPETITIVIDAD

A menudo, las empresas deben asumir no sólo los costos directos asociados con el movimiento de bienes, como costos de transporte, cargas portuarias y de manipulación, gastos procesales (como depósitos), honorarios de agente, y pagos adicionales, sino también los costos indirectos provocados por “retrasos en los procedimientos, pérdidas de oportunidades de negocio y ausencia de previsibilidad y fiabilidad en la cadena de suministro”<sup>12</sup>.

### Recuadro 31: Los retrasos dañan la competitividad de las empresas

Bedi Limited, un productor de ropa de Nakuru, Kenya, dedicó 18 meses a completar un pedido de prueba de prendas escolares para Tesco, una de las principales cadenas minoristas del Reino Unido. Bedi aceptó el pedido y la fecha de entrega se estableció para principios de julio de 2009, a tiempo para las promociones de agosto de vuelta al colegio. La mercancía de Bedi llegó a la ciudad portuaria de Mombasa en Kenya a finales de junio, lista para su envío. Pero sufrieron retrasos en el puerto a causa de la congestión y no llegaron al Reino Unido hasta agosto. Bedi no llegó a las promociones escolares de Tesco y perdió la oportunidad de formar parte de su cadena mundial de suministro.

*Fuente: Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs, Banco Mundial, 2011. Disponible en: [www.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB11-FullReport.pdf](http://www.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB11-FullReport.pdf).*

El comercio internacional implica costos de operación inevitables cuando los productos cruzan las fronteras que no pueden eliminarse por completo. No obstante, a menudo las empresas incurren en costos adicionales que sí pueden evitarse y que incrementan el costo de los bienes y los servicios para los usuarios finales y consumidores. Estos costos, tanto evitables como inevitables constituyen lo que generalmente se conoce como costos de operaciones comerciales (TTC). En términos de facilitación del comercio, se considera que los costos de operaciones comerciales tienen una repercusión especialmente fuerte en las siguientes áreas:

- **Tiempo de cruce de la frontera.** Unos procedimientos de cruce de frontera ineficaces suponen varios costos para el comerciante: i) los retrasos en la frontera son costosos por el equipo y el personal inmovilizado, ii) los costos de cumplimiento que surgen además de los impuestos y tasas exigidos, y iii) los costos que surgen de incertidumbres, como la variación en el tiempo para cruzar la frontera. La administración pública también pierde como consecuencia del mal funcionamiento de los servicios fronterizos a causa de la ineficacia en el uso del tiempo del personal y la pérdida de ingresos. Gastar un tiempo excesivo en la frontera supone una de las principales quejas de los comerciantes, ya que exige la inmovilización de camiones y personal y tiene como consecuencia unos mayores niveles de costos de inventario y económicos asociados. Teniendo en cuenta que los costos fijos y los salarios de los conductores suponen cerca de \$EE.UU. 140 diarios, los comerciantes apreciaron enormemente la reforma por la que se creó un puesto fronterizo de una sola parada y que aceleró los cruces de la frontera en Chirundu, la frontera entre Zambia y Zimbabwe<sup>13</sup>.
- **Costos de cumplimiento del comerciante.** No se han realizado muchos estudios sobre los costos de cumplimiento del comerciante, pero cada vez se reconoce más que son significativos y a menudo excesivos debido a la complejidad, imprevisibilidad e ineficacia de los procedimientos aduaneros. El informe del Banco Mundial *Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs* cita a un comerciante turco

<sup>12</sup> Arvis, J., M. Mustra, J. Panzer, L. Ojala y T. Naula, *Connecting to Compete: Trade Logistics in the Global Economy*, Banco Mundial, 2007. Disponible en: [siteresources.worldbank.org/INTTLF/Resources/lpireport.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTTLF/Resources/lpireport.pdf).

<sup>13</sup> *Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs*, Banco Mundial, 2011. Disponible en: [www.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB11-FullReport.pdf](http://www.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB11-FullReport.pdf).

que afirmó que la reforma aduanera de su país redujo sus costos de cumplimiento en cerca de un 10%-15%<sup>14</sup>. Un estudio de 2003 de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) confirma estas observaciones basándose en datos de un estudio de la UE y el Japón que sugieren que los costos de cumplimiento pueden oscilar entre el 3,5% y el 5% del valor de la carga importada. Estos costos también incluyen el pago de sobornos para acelerar el despacho de aduanas<sup>15</sup>. Los transportistas han destacado que la introducción de la Ventanilla Única en Singapur redujo los costos de cumplimiento en el orden de un 20%-35%.

- **La imprevisibilidad de la cadena logística también reduce la competitividad.** Los comerciantes están obligados a mantener inventarios más grandes y a incurrir en los gastos de financiación asociados<sup>16</sup>.

### Recuadro 32: Indonesia: un productor de piña se enfrenta a costos de facilitación del comercio desalentadores

Bambang, un productor local de piña indonesio quería enlatar piñas en Lampung, Sumatra, y exportarlas a Europa. La Isla de Sumatra es competitiva en el mercado de las piñas gracias a su entorno, pero la congestión en los puertos y en la logística en Indonesia aumenta los costos de transporte para Bambang y otros productores de piña. Los costos de transporte son mucho más altos que los de Tailandia (principal exportador de piña en lata del mundo) y los costos de envío desde Lampung son cerca de un 4% más altos por cartón. Los costos más altos se deben en parte al transporte de vuelta de contenedores vacíos y a la necesidad de transbordar hojalata para las latas a través de Yakarta en lugar de directamente a Sumatra. La reducción de los costos de transporte y la mejora de la infraestructura y servicios de logística no sólo permitiría a los productores como Bambang vender más, sino también fomentaría otras exportaciones clave desde Indonesia.

*Fuente:* *Connecting to Compete in Indonesia*, Banco Mundial, 2010. Disponible en: [siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/Publication/2800161264668827141/LPI.indo.en.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/Publication/2800161264668827141/LPI.indo.en.pdf).

### Recuadro 33: Yemen: la deficiente facilitación del comercio perjudica a los exportadores de atún

Un caso práctico de Yemen documenta que el atún fresco para Alemania alcanzó un precio de \$EE.UU. 4 por kilo, mientras que el atún congelado exportado a Asia alcanzó el precio de \$EE.UU. 1 por kilo. Aproximadamente una quinta parte de las exportaciones totales se exportó y se vendió en el mercado asiático, aunque podría haberse exportado a Alemania a un precio cuatro veces mayor si no hubiese sido por los retrasos causados por una combinación de la infraestructura deficiente y los servicios de transporte insuficientes. Los ingresos netos perdidos ascendieron a \$EE.UU. 480 por tonelada de las exportaciones en comparación con los ingresos por las ventas totales en Alemania de \$EE.UU. 4.000 por tonelada. El costo total de la logística para esta empresa de exportación fue del 55% del precio de producto desembarcado.

*Fuente:* Nordas H., E. Pinali, M. Geloso Grosso, 'Logistics and Time as a Trade Barrier', *Trade Policy Working Paper No. 35*, OCDE, 2006.

<sup>14</sup> *Ibíd.*

<sup>15</sup> Los sobornos también se utilizan para reducir los derechos e impuestos calculados. Se ha demostrado que unos procedimientos de aduana más transparentes y eficaces reducen la cantidad de sobornos sugeridos, así como la incidencia de esta práctica.

<sup>16</sup> Arvis, J., G. Raballand y J. Marteau, 'The Cost of Being Landlocked: Logistics Costs and Supply Chain Reliability', *Policy Research Working Paper No. 4258*, Banco Mundial, junio 2007. Disponible en: [ssrn.com/abstract=995079](http://ssrn.com/abstract=995079).

## REMOCIÓN DE OBSTÁCULOS A LA ENTREGA PUNTUAL

En muchos países, el tiempo necesario para los procedimientos administrativos para las exportaciones e importaciones impide a los fabricantes locales exportar productos sensibles al paso del tiempo. “En un entorno de producción “inmediata”, donde los fabricantes de coches, por ejemplo, dependen de la recepción ininterrumpida de los componentes necesarios, las empresas no pueden permitirse que sus bienes importados o exportados queden inmovilizados durante largos períodos en la frontera a causa de requisitos y procedimientos comerciales innecesarios o excesivamente complicados.<sup>17</sup>”

Asimismo, es posible que las empresas también deban tener inventarios más grandes de suministros o productos acabados, o que deban cambiar a medios de transporte más caros para estar seguras de cumplir los calendarios de entrega. Algunos estudios recientes han revelado lo siguiente:

- La tenencia de inventarios en el sector industrial es de 2 a 5 veces superior en los países en desarrollo que en Estados Unidos. La reducción de los inventarios a la mitad podría reducir los costos de producción en un 20%<sup>18</sup>.
- Los proveedores del mismo fabricante de coches tendrán 7 días de inventario en Italia y 35 días en Marruecos.
- De media, Bangladesh tiene que enviar el 10% de su producción textil por aire para asegurarse el cumplimiento de los plazos para los compradores europeos<sup>19</sup>.

## EVALUACIÓN COMPARATIVA DE LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO

Los estudios periódicos de los informes del Banco Mundial *Doing Business y Connecting to Compete: Trade Logistics in the Global Economy* detallan la posición de los países en relación con la facilitación del comercio. Ambos informes muestran que los indicadores de facilitación del comercio varían mucho entre los distintos países. Aunque, en general, la posición está relacionada con los niveles de ingresos, países con niveles de ingresos similares a menudo puntúan de manera muy diferente en los indicadores medidos. Esto es una buena noticia, ya que sugiere que, con visión, voluntad política y liderazgo, los países pueden mejorar su competitividad nacional.

## FACTORES CLAVE PARA EL ÉXITO

Los países que obtuvieron resultados positivos en la facilitación del comercio normalmente adoptan una aproximación integral a las reformas que abarca todos los elementos logísticos claves: infraestructura relacionada con el comercio, calidad y suministro de servicios de logística, modernización de la aduana, integración de la administración de fronteras, facilitación regional y tránsito. Las reformas de estos elementos logísticos claves se realizan en paralelo. Este tipo de aproximación trata las limitaciones “en la frontera” y “tras la frontera”. Normalmente, los beneficios del progreso en un área no pueden obtenerse hasta que también se eliminen los impedimentos al comercio en todas las demás áreas.

Pueden emprenderse medidas de facilitación del comercio en dos dimensiones: i) una dimensión “material” relativa a la infraestructura tangible, como carreteras, puertos, autopistas y telecomunicaciones; ii) una dimensión “inmaterial” relacionada con la transparencia, la administración de aduanas, el entorno mercantil, la libertad de entrada a los mercados de servicios y otros aspectos institucionales que son intangibles<sup>20</sup>.

17 ‘The Costs and Benefits of Trade Facilitation’, *Policy Brief*, OCDE, octubre de 2005. [www.oecd.org/dataoecd/58/25/35459690.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/58/25/35459690.pdf).

18 Guasch, J.L. y J. Kogan, ‘Inventories in Developing Countries: Levels and Determinants – A Red Flag for Competitiveness and Growth’, Policy Research Working Paper No. 2552, Banco Mundial, 2001.

19 *Connecting to Compete 2011: Trade Logistics in the Global Economy*, Banco Mundial, 2011.

20 Portugal-Perez, A. y J. Wilson, ‘Export Performance and Trade Facilitation Reform: Hard and Soft Infrastructure’, Policy Research Working Paper No. 5261, Banco Mundial 2010.

Cuadro 6: Medición del desempeño logístico nacional

Factores de desempeño logístico	Desfavorable a la logística	Desempeño parcial	Desempeño coherente	Favorable a la logística
Infraestructura relacionada con el comercio	Limitación grave	Gran limitación	Congestionamientos de capacidad para dar soporte a la expansión del comercio	Pocas congestiones, salvo ferrocarriles
Calidad y suministro de servicios de logística	Bajo desarrollo	Mercado débil	Emergencia y suministro diversificado de servicios de logística	Líderes de la rama de actividad
Modernización de los aspectos aduanero centrales	A menudo sigue siendo una gran limitación	Potencialmente una gran limitación	Ya no es una limitación	Mejores prácticas
Integración de la administración de fronteras	En comparación, un problema menor	Gran limitación	Normalmente, la limitación vinculante final	Problema menor
Facilitación regional y tránsito	Gran problema para Estados sin litoral y menos desarrollados	Problemático	Depende de la región	Más eficiente
<b>Definición de términos</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desfavorable a la logística (quintil inferior) – con graves limitaciones logísticas (PMA)</li> <li>2. Desempeño parcial (tercer y cuarto quintil) – normalmente países de ingresos medianos a bajos que todavía no han tratado con coherencia todos los factores de bajo desempeño</li> <li>3. Desempeño coherente (segundo quintil) – normalmente economías emergentes con un sector logístico fuerte</li> <li>4. Favorable a la logística (quintil superior) – buen desempeño, en su mayoría, países de renta alta</li> </ol>				

Fuente: Datos del estudio de desempeño logístico, *Connecting to Compete*, Banco Mundial, 2010.

### Recuadro 34: Infraestructuras para la facilitación del comercio

#### Infraestructura material

- La infraestructura física mide el nivel de desarrollo y calidad de las infraestructuras de puertos, aeropuertos, carreteras y ferrocarriles.
- Las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) se interpreta como la medida en que una economía utiliza las TIC para mejorar la eficacia y productividad y para reducir los costos de operación. Se compone de indicadores de la disponibilidad, uso, absorción y priorización gubernamental de las TIC.

#### Infraestructura inmaterial

- La eficacia en las fronteras y el transporte tiene el objetivo de cuantificar la eficacia de las aduanas y del transporte nacional reflejado en el tiempo, costo y número de documentos necesarios para los procedimientos de exportación e importación.
- El entorno mercantil y normativo mide el nivel de desarrollo de la normativa y la transparencia. Se compone de indicadores de libertad de acceso a los mercados de servicios y transparencia administrativa.

**Fuente:** Portugal-Perez, A., J. Wilson, 'Export Performance and Trade Facilitation Reform: Hard and Soft Infrastructure', Policy Research Working Paper No. 5261, Banco Mundial 2010.

En la práctica, ello puede suponer que las grandes inversiones en proyectos de infraestructura material para mejorar la calidad de la infraestructura por sí solas no implican necesariamente una reducción del precio del transporte, a menos que también se adopten medidas complementarias para reformar la normativa inmaterial. El estudio del ITC de 2010<sup>21</sup> sobre empresas y asociaciones patronales en Uganda reveló que

21 Aid for Trade and Export Performance: A business perspective from Uganda', Working Paper, ITC, 2010.

aunque la mayor proporción de los desembolsos para ayuda al comercio en 2008 (38%) fue absorbida por el transporte y el almacenamiento, menos del 50% de las asociaciones patronales y las empresas percibieron una mejora en estos servicios. La ausencia de competencia en distintos segmentos de la cadena logística del comercio, por ejemplo, puede tener como consecuencia altos márgenes comerciales que favorezcan los cárteles entre las empresas de servicios de logística.

Además, la corrupción y la presión de los grupos de interés pueden hacer que la normativa actúe como obstáculo. Una normativa inadecuada en los servicios de transporte puede proteger a los operadores logísticos ineficaces y desalentar la entrada de operadores logísticos más eficaces con costos operativos inferiores. Es crucial una reforma complementaria para dismantlar los cárteles y mejorar la competencia en los distintos segmentos de la cadena logística para reducir los costos comerciales. En un entorno más competitivo, es probable que las medidas para mejorar la infraestructura física den resultados más significativos.

Las mejoras al entorno comercial son cruciales. Esto incluye la gama completa de costos de operación que afectan al comercio. Tal y como dejan claro John Wilson y cols., la facilitación del comercio “puede definirse como el conjunto de instrumentos de políticas dirigidas a mejorar el entorno comercial de un país mediante la reducción de los costos de operación innecesariamente altos en todos los frentes de las infraestructuras materiales e inmateriales.”<sup>22</sup>

## UN ASPECTO CENTRAL DE LAS NEGOCIACIONES DE LA OMC

Tradicionalmente, las medidas de facilitación del comercio se han centrado fundamentalmente en la simplificación y racionalización de los procedimientos aduaneros y la eliminación del papeleo para mover las mercancías a través de las fronteras. La actual Ronda de Doha de negociaciones sobre la facilitación del comercio se ha centrado en arreglar dichos procedimientos aduaneros principales. Las negociaciones se han centrado en aclarar y mejorar las normas relativas a: i) libre tránsito de mercancías; ii) tasas relacionadas con las exportaciones e importaciones; iii) publicación y administración de los reglamentos comerciales y iv) fomento de la cooperación y comunicación eficaz entre las autoridades de aduanas.

A menudo, el orden del día de la facilitación del comercio se ha limitado al debate sobre qué procesos y procedimientos necesita cumplir el comerciante para importar o exportar. La Ronda de Doha de negociaciones comerciales, iniciada en 2001, añadió la facilitación del comercio a mediados de 2004 a los temas que habían dominado el orden del día, incluyendo los aranceles a las importaciones agrícolas y no agrícolas, obstáculos no arancelarios, servicios y resolución de conflictos. Esta decisión fue el resultado del reconocimiento de que los comerciantes hacen frente a muchos obstáculos que inhiben el tránsito fluido de mercancías desde los lugares de producción hasta los mercados externos.

La OMC decidió no abordar la totalidad de la cadena logística, sino que se centró en las acciones que emprenden los gobiernos para controlar y administrar el modo en que se mueven las mercancías a través de sus fronteras nacionales, pasando por las distintas etapas de inspección documental y física hasta el despacho de aduanas y la recepción de la aprobación de los organismos fronterizos, como las autoridades sanitarias o fiscales. Los objetivos de las negociaciones de la facilitación del comercio son muy sencillos, a saber<sup>23</sup>:

- **Aclarar y mejorar las normas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) sobre el movimiento, el despacho de aduana y el despacho de las mercancías**, incluidas las mercancías en tránsito, con el objetivo reducir los costos de operación del comercio. Tres artículos del GATT se encuentran en el centro de las negociaciones sobre la facilitación del comercio: el artículo V sobre

22 Wilson, J. *et al.*, 2005, 'Assessing the Benefits of Trade Facilitation: A Global Perspective', *The World Economy*, 28(6), págs. 841-871, 2005.

23 Elgin R., 'The Doha Round Negotiations on Trade Facilitation', *The Global Enabling Trade Report*, 2008. Disponible en [https://members.weforum.org/pdf/GETR08/Chap%201.2\\_The%20Doha%20Round%20Negotiations%20on%20Trade%20Facilitation.pdf](https://members.weforum.org/pdf/GETR08/Chap%201.2_The%20Doha%20Round%20Negotiations%20on%20Trade%20Facilitation.pdf).

la facilitación del tránsito comercial, el artículo VIII sobre la limitación de los derechos y formalidades fronterizas, y el artículo X sobre la transparencia de los reglamentos comerciales de manera que los comerciantes extranjeros puedan comprenderlos y trabajar con ellos más fácilmente.

- **Desarrollar disposiciones especiales para los países en desarrollo y los países menos adelantados (PMA)** y proporcionarles asistencia técnica y apoyo para la creación de capacidad para ayudarles a aplicar mejores prácticas y políticas de facilitación del comercio.
- **Mejorar la comunicación y cooperación entre las autoridades aduaneras** de los países miembros de la OMC que hayan propuesto un conjunto de acuerdos para articular estos compromisos. Desde la redacción de este capítulo, se han logrado muchos progresos y ha habido consenso en cuanto a qué propuestas podrían conservarse. No obstante, la finalización de las negociaciones sobre facilitación del comercio se está retrasando ya que no se consiguen progresos en la controvertida cuestión de los aranceles agrícolas.

Los artículos del GATT que deben aclararse en la Ronda de Doha de negociaciones comerciales atañen a todos los organismos de control fronterizo. En la medida en que se refieren al despacho de aduanas, son, a grandes rasgos, un subconjunto de los artículos indicados en detalle por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y aprobado por la mayoría de los países en el Convenio de Kyoto de 1974. Dicho Convenio ha sido actualizado y el Convenio revisado de Kyoto entró en vigor en 2006. La OMA no dispone de un mecanismo de cumplimiento forzoso para asegurarse de que todos los miembros se adhieren a sus compromisos. No obstante, la facilitación del comercio de la OMC es jurídicamente vinculante y ejecutable y proporciona asistencia técnica a los miembros que la requieran para aplicar sus compromisos. La OMC otorga "trato especial y diferenciado" a los países en desarrollo y a los PMA que necesiten tiempo para aplicar completamente las medidas pactadas.

Una revisión de 2006 de las medidas de facilitación del comercio incluidas en las propuestas presentadas por los miembros de la OMC reveló que las organizaciones de aduanas, que todavía debían abordar una importante reforma, habían conseguido un progreso mucho mayor en aligerar el cruce de fronteras. Asimismo, las organizaciones de aduanas eran más conscientes de los retos por delante y estaban más preparadas para abordarlos que otros organismos fronterizos. En general, la facilitación del comercio se vería muy beneficiada si los organismos competentes para la inspección de las normas industriales, de seguridad, fitosanitarias y de sanidad animal mejorasen su efectividad de manera similar. Supondría un gran progreso la delegación de algunas de sus funciones a las autoridades aduaneras, la cooperación en el establecimiento de un programa de inspección basado en los riesgos y la realización de inspecciones conjuntas.

## LA FUNCIÓN CRUCIAL DE LAS ADMINISTRACIONES ADUANERAS

La función de la aduana es controlar el movimiento de mercancías y garantizar así los intereses del Estado protegiendo el cobro de ingresos. En el caso de los comerciantes, los retrasos en el despacho de aduana aumentan los costos comerciales. Ello supone costos de oportunidades para las empresas que son más lentas para el mercado y pueden perder contratos con importadores, así como tasas de almacenamiento más altas en el puerto de entrada. Es fundamental mantener los procedimientos lo más sencillos y transparentes posible para reducir el tiempo necesario para pasar por la aduana.

Las operaciones de aduana consisten en un complejo conjunto de procesos entrelazados. En cada fase, pueden surgir, y de hecho surgen, complicaciones e ineficacias. Los procesos de aduana se distribuyen en cuatro categorías, cada una de ellas con subprocesos:

- Toma de posesión de las mercancías que cruzan la frontera.
- Tratamiento de la declaración de aduana para establecer la base imponible arancelaria.
- Cobro de los derechos determinados.
- Realización de controles y auditorías posteriores al despacho.

La facilitación del comercio afecta principalmente las dos primeras categorías. Normalmente, las autoridades aduaneras se enfrentan a muchos retos en su lucha por cumplir las diversas demandas de la administración pública, los empresarios y la sociedad. Estos retos se ven especialmente exacerbados en los países en desarrollo<sup>24</sup>:

- Los complejos regímenes comerciales incluyen múltiples normas de origen, regímenes arancelarios de difícil aplicación y normas de valoración aduanera ambiguas.
- Las políticas para el personal funcionario a menudo dificultan atraer, conservar y motivar al personal con el conjunto de habilidades exigidas por las operaciones comerciales cada vez más complejas.
- La complejidad de las normas y de los procedimientos unida a la ausencia de transparencia favorecen la creación de un campo muy propicio para la corrupción.
- Las técnicas de comercio internacional cada vez son más complejas y confían en el soporte de las TIC. Las aduanas necesitan actualizar su capacidad en cuanto a las TIC.
- Los tiempos de despacho de aduanas a menudo son muy prolongados, imponiendo así costos sustanciales al comerciante en términos de “dinero de facilitación”, niveles de inventario más altos y costos de financiación.

## PRINCIPALES RETOS PARA LAS AUTORIDADES ADUANERAS

La siguiente sección detalla algunos de los principales retos para la aduana. En *Customs Modernization Handbook*, del Banco Mundial<sup>25</sup>, se puede encontrar un extenso debate sobre las distintas cuestiones de modernización de aduana.

### ¿Las leyes y reglamentos sobre aduanas son transparentes y están refundidos y armonizados?

Las aduanas desempeñan un papel muy importante en las operaciones comerciales y en la recaudación. Las aduanas también deben desempeñar una función activa en la protección de la sociedad y en el refuerzo de la seguridad nacional previniendo los movimientos transfronterizos de mercancías prohibidas o restringidas, como mercancías falsificadas, estupefacientes, especies en peligro de extinción, trata de personas y armas ilegales.

Las operaciones aduaneras necesitan un sólido marco jurídico para ejercer sus competencias. Sin un marco jurídico eficaz que garantice un despacho de aduana transparente, predecible y rápido, el sector privado se encuentra con grandes dificultades para hacer negocios con un país o para invertir allí. Esto es especialmente crítico en el competitivo entorno empresarial internacional de hoy en día.

Como reacción al inmenso incremento en el volumen comercial y a los exigentes requisitos de seguridad, en especial después del 11 de septiembre, muchas administraciones de aduanas están evaluando sus operaciones desde la perspectiva de las normas y mejores prácticas internacionales para considerar la necesidad de introducir reformas jurídicas. En el caso de muchos países, es necesario modernizar el Código Aduanero, en especial para eliminar los aspectos aduaneros no esenciales y cumplir los compromisos internacionales.

Dado que los comerciantes a menudo no están informados y, por lo tanto, no están preparados para las normativas de reciente introducción, es importante garantizar transparencia y previsibilidad proporcionando información básica sobre cuestiones como leyes aduaneras, requisitos de certificación, decisiones, mecanismos de consulta y recursos posibles. El sector privado valora las mejoras en transparencia y previsibilidad como uno de los beneficios más importantes de la facilitación del comercio.

Para ello, las autoridades pueden acudir al Convenio revisado de Kyoto de la OMA que pretende simplificar y armonizar los procedimientos aduaneros internacionales existentes en todo el mundo. El Convenio establece un marco jurídico y una serie de normas acordadas para mejorar las operaciones aduaneras. El Convenio

<sup>24</sup> De Wulf, L. y J. Sokol, editores, *Customs Modernization Handbook*, Banco Mundial, 2005. Disponible en: [siteresources.worldbank.org/EXT/EXPCOMNET/Resources/2463593-1213985777369/01\\_The\\_Customs\\_Modernization\\_Handbook.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXT/EXPCOMNET/Resources/2463593-1213985777369/01_The_Customs_Modernization_Handbook.pdf).

<sup>25</sup> *Ibid.*

está comúnmente reconocido como modelo internacional y se utiliza para la evaluación comparativa por la comunidad aduanera mundial. Las disposiciones del Convenio pueden adoptarse de manera flexible en la legislación aduanera de muchos países.

### **¿Hay suficiente capacidad de recursos humanos para llevar a cabo todas las competencias aduaneras cada vez más complejas?**

Teniendo en cuenta la demanda continua de modernización de las aduanas, son necesarios recursos humanos capaces para hacer frente a todo el abanico de operaciones. Las administraciones aduaneras deben mantenerse siempre al día en cuanto a los desarrollos en comercio internacional, en especial en las áreas de las TIC, las disposiciones legales y las condiciones económicas. Los servicios aduaneros deben esforzarse en desarrollar una administración competente y eficaz, en determinar la gestión óptima del personal y de los recursos técnicos disponibles y en crear una cultura de buen gobierno e integridad.

### **Gestión del riesgo**

Existe un equilibrio entre el control y la facilitación del comercio: demasiado de uno dificulta la consecución del otro. La gestión del riesgo trata de conseguir el equilibrio adecuado entre la facilitación del comercio y el control. Su objetivo es ajustar las prácticas operativas para minimizar el número de operaciones que exigen una inspección detallada. Ello se consigue aplicando una serie de procedimientos de gestión que incluyen la identificación, el análisis, la evaluación y la mitigación de los riesgos que puedan tener un impacto a la hora de lograr los objetivos normativos y recaudatorios.

Las aduanas también necesitan seguir el ritmo del entorno internacional actual en constante cambio, generado por el enorme aumento del comercio internacional, del crimen organizado transnacional y del terrorismo. Las administraciones de aduana son cada vez más conscientes de que la cooperación nacional e internacional es vital y ello exige compartir información entre los servicios de aduanas. También se reconoce como fundamental el valor de compartir información con otras autoridades pertinentes y el sector empresarial. Toda esta información compone la base de la gestión del riesgo.

## **SEGURIDAD DE LAS CADENAS DE SUMINISTROS COMERCIALES**

La creciente preocupación internacional por la seguridad de las cadenas de suministros comerciales ha incrementado la necesidad de garantizar el movimiento de mercancías y proteger los medios de transporte. Esta preocupación por la seguridad debe equilibrarse con el reconocimiento de que la carga legítima debería seguir recibiendo todos los beneficios de la facilitación del comercio. Para ello, los miembros de la OMA han desarrollado y aprobado el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global de

### **Recuadro 35: Ocuparse de la corrupción**

La aduana es susceptible de corrupción. Los funcionarios disponen de una autoridad y responsabilidad considerables para tomar decisiones que influyen en la responsabilidad fiscal y derechos de los comerciantes y la admisibilidad de las mercancías. Una normativa compleja y unos aranceles altos aumentan los incentivos y oportunidades de corrupción. El uso de procedimientos que ofrezcan un arbitrio limitado al personal de aduanas y que incorporen métodos de responsabilidad reducen los incentivos para la corrupción.

Los esfuerzos de reforma deben incluir la automatización de sistemas de autorización, que limitan las oportunidades de que se junten los funcionarios de aduanas y los comerciantes. La automatización, unida a medidas como proporcionar una remuneración suficiente al personal y aumentar el riesgo de detección, ayuda a frenar la corrupción. La Declaración de Arusha revisada de la OMA, que supone un esfuerzo mundial central para aumentar el nivel de integridad en la aduana, ofrece una serie de procesos de autoevaluación, planificación de la acción, aplicación y evaluación utilizando las "herramientas de integridad" de la OMA.

Para más información:

[www.wcoomd.org/home\\_cboverviewboxes\\_valelearningoncustomsvaluation\\_cbintegritytooloverview.htm](http://www.wcoomd.org/home_cboverviewboxes_valelearningoncustomsvaluation_cbintegritytooloverview.htm).

la OMA para tratar esta cuestión equilibradamente. Un elemento fundamental del Marco Normativo es la iniciativa para emplear un enfoque de gestión del riesgo coherente para abordar las amenazas a la cadena de suministros comerciales.

### Marco Normativo SAFE: dos pilares

Tal y como se detalla en la OMA: “En las Sesiones anuales del Consejo celebradas en junio de 2005 en Bruselas, los Directores Generales de Aduana representando a los Miembros de la OMA adoptaron el marco Normativo SAFE por aclamación unánime. La adopción de este instrumento internacional único no solamente conduce a un régimen de comercio mundial más seguro, sino que también anuncia el comienzo de un nuevo enfoque para los métodos de trabajo y para la asociación entre Aduanas y empresas”<sup>26</sup>.

Lo que es más importante, el marco normativo actuará como elemento disuasorio para el terrorismo internacional, garantizará los cobros internacionales y fomentará la facilitación del comercio en todo el mundo. La mayoría de los 171 miembros de la OMA han firmado una carta de intenciones para aplicar el Marco Normativo SAFE. Sin embargo, los progresos han sido lentos. Algunos factores inhibidores incluyen el nivel de concienciación y preparación, que es muy heterogéneo de un país a otro.

Los representantes del sector privado han abogado con fuerza por dicho enfoque, pero muchos han quedado frustrados por la falta de progreso. El Programa Columbus de la OMA está creando capacidad mediante la formación y asistencia técnica para la aplicación en los países en desarrollo. El Marco Normativo SAFE se basa en dos pilares: asociaciones aduana-empresa y cooperación entre las aduanas:

- **Asociaciones aduana-empresa.** La aduana debería establecer pactos estratégicos con operadores económicos de confianza. Las autoridades aduaneras deben comprender las preocupaciones de las empresas y las empresas necesitan conocer las exigencias de las autoridades aduaneras. Aún más importante, esta relación debe convertirse en una asociación que produzca resultados mutuamente beneficiosos.

Este objetivo se promueve a través del concepto de operador económico autorizado (OEA) que permite que los envíos importados de operadores de confianza se muevan rápidamente desde el área controlada de los puertos de aduanas hasta el área pública. El objetivo es que los escasos recursos aduaneros se centren en la vigilancia de las operaciones arriesgadas. Las operaciones con OEA de bajo riesgo deberían someterse a operaciones simplificadas de despacho de aduana con la menor interferencia posible en las cadenas de suministro. El sistema de los OEA exige que la autoridad aduanera confíe en sus procedimientos y que el uso de procedimientos simplificados de despacho de aduana esté coordinado mediante un acuerdo entre la autoridad aduanera y el OEA.

- **Cooperación entre aduanas.** Los nuevos retos del siglo XXI exigen un nuevo concepto de cooperación entre aduanas. Es necesaria una colaboración más estrecha en tiempo real entre administraciones aduaneras y entre las aduanas y las empresas a la hora de facilitar el comercio legítimo y emprender controles aduaneros. El objetivo es crear una red de aduanas mundial para dar soporte al sistema comercial internacional, en asociación con los distintos participantes del sector público y privado. Para establecer esta red, es necesaria una red internacional de “e-Customs” para garantizar un flujo de conectividad e información fluido, en tiempo real y sin papel.

Siguiendo los principios de cooperación, el Marco Normativo refuerza los vínculos entre las autoridades aduaneras y las partes interesadas del sector privado (asociaciones aduana-empresa), así como la cooperación entre aduanas.

## VALORACIÓN EN ADUANA – UNA TAREA DIFÍCIL

Debido a la asimetría de la información, la valoración es una de las tareas más difíciles para los funcionarios de aduanas. Los comerciantes cuentan con profundos e intrincados conocimientos del valor de la carga inspeccionada y de todos los factores que afectan a dicho valor. Los funcionarios de aduanas deben trabajar con muchas mercancías y no disponen de los mismos conocimientos. Si los comerciantes se aprovechan

<sup>26</sup> Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global de la OMA. Disponible en: [www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Procedures%20and%20Facilitation/safe\\_package/safe\\_package\\_1.pdf](http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Procedures%20and%20Facilitation/safe_package/safe_package_1.pdf). 2007.

de dicha asimetría de la información, pueden declarar un precio inferior al valor real. Si no se detecta, el comerciante se beneficia del pago de derechos más bajos. Corresponde a los funcionarios adquirir la experiencia necesaria para contrarrestar esta tendencia.

En 1994, los miembros de la OMC adoptaron un Acuerdo sobre Valoración en Aduana (AVA), que establecía que el valor en aduana debería, en la mayor medida posible, basarse en el valor de operación, es decir, el precio realmente pagado o pagadero por las mercancías, con sujeción a determinados ajustes<sup>27</sup>. Si no puede emplearse el valor de operación porque no hay valor de operación o el precio ha recibido la influencia de determinadas condiciones o restricciones, el AVA establece cinco métodos alternativos que se aplicarán en un orden preestablecido<sup>28</sup>.

La aplicación del AVA ha supuesto graves problemas para muchas administraciones de aduana, en especial, en los países en desarrollo. Muchas administraciones dedican esfuerzos constantes a mejorar el cumplimiento del comerciante y a formar al personal para que apliquen el AVA. Existen dos enfoques para ayudar a los funcionarios de aduanas a aplicar correctamente el AVA:

- **Listas de precios.** Si los funcionarios de aduanas pueden consultar listas de precios actualizadas de las mercancías que se importan más frecuentemente, estarán en mejor posición para alegar “duda razonable” y exigir documentación adicional al comerciante en cuanto a los precios pagados realmente o recurrir a los métodos de valoración alternativos especificados en el AVA. Un ejemplo de ello son las listas de precios para la valoración de coches de segunda mano, un producto importado que, a menudo, se valora muy por debajo de su precio y para el que no existen facturas fiables. Estas listas se componen de los precios del coche nuevo de conformidad con el modelo y año de fabricación, más un porcentaje establecido de depreciación.
- **Inspección previa a la expedición (IPE) e inspección en destino (DI).** En virtud de un programa de IPE, el Ministerio de Economía de un país o su Departamento de Aduana contrata con una empresa privada la inspección de la carga con destino a su país en el punto de exportación. El contrato de inspección en destino especifica que el contratista inspecciona la carga en el punto de importación y confía en su experiencia empresarial y contactos en el extranjero para llevar a cabo esta tarea. Los contratos de IPE y de inspección en destino detallan los datos específicos que deben abarcarse en los informes de inspección, así como la comisión por el servicio que debe pagarse. Se entrega al importador y a las autoridades contratantes el informe de inspección que puede utilizarse como fuente de información adicional para evaluar la aceptabilidad del valor declarado a efectos de calcular los derechos e impuestos pagaderos.

Desde junio de 2010, 12 países cuentan con un contrato de IPE y 16 países disponen de un contrato de IPE selectivo o un contrato de inspección en destino<sup>29</sup>. A menudo se ha criticado la práctica de las autoridades aduaneras de contratar servicios IPE o de inspección en destino, incluso por parte de la OMA y de la OMC. No obstante, se autorizó el recurso a estos servicios en la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales de la OMC. Algunas propuestas presentadas por miembros de la OMC en las negociaciones comerciales de Doha en curso prohibirían el uso de IPE/Inspecciones en destino<sup>30</sup>. Esta cuestión se estudia en mayor detalle en la publicación del Banco Mundial *Customs Modernization Handbook*<sup>31</sup>. Muchas autoridades aduaneras opinan que recurrir a servicios IPE y de inspección en destino les ha permitido el cobro de más ingresos. Ello es a pesar del hecho de que muchas de ellas hayan supervisado inadecuadamente el desempeño de las empresas que prestan estos servicios y/o que no han hecho pleno uso de la información proporcionada.

Los países que han optado por hacer uso de estos servicios pueden hacerlo como una solución temporal, mientras refuerzan su capacidad de valoración de aduana interna empleando cuidadosamente los datos de inspección proporcionados y estableciendo un mecanismo para supervisar la calidad de los servicios prestados. Los países también deberían seguir las directrices incluidas en el recuadro 36 para asegurarse de que los servicios de IPE/de inspección en destino interfieren lo menos posible con el comercio legítimo.

27 Para información extensa sobre este tema, consúltese: Goorman, A., L. De Wulf, 'Customs Valuation in Developing Countries and the World Trade Organization Valuation Rules', *Customs Modernization Handbook*, Banco Mundial.

28 Para más detalles, véase: [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/20-val.pdf](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/20-val.pdf).

29 Los países que informan de contratos de IPE o inspección en destino están sujetos al Acuerdo IPE de la OMC. Véase: [www.ifia-federation.org/content/wp-content/uploads/2010/04/IFIA\\_PSI\\_list\\_06\\_10.pdf](http://www.ifia-federation.org/content/wp-content/uploads/2010/04/IFIA_PSI_list_06_10.pdf).

30 Acuerdo de Inspección previa a la Expedición, OMC. Disponible en: [www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/21-psi.doc](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/21-psi.doc).

31 Para información extensa sobre este tema, consúltese: Goorman, A. y L. De Wulf, 'Customs Valuation in Developing Countries and the World Trade Organization Valuation Rules', *Customs Modernization Handbook*, Banco Mundial, 2005.

### Recuadro 36: Directrices – Inspecciones previas a la expedición e inspecciones en destino

- Contrate únicamente a empresas de IPE/de Inspección en destino que tengan una buena reputación y operen de conformidad con el Código de Conducta de la Federación Internacional de Agencias de Inspección.
- Seleccione a los proveedores de servicios IPE/de Inspección en destino y renueve sus contratos a través de procedimientos de licitación competitiva y transparentes.
- Contrate a una única empresa de IPE/de Inspección en destino por un período de unos años y renueve el contrato en condiciones de competencia.
- Evite los contratos divididos. Es más difícil supervisar a las empresas, los costos de contratación tienden a ser más caros, y las empresas individuales reciben una supervisión menos minuciosa de sus sedes centrales respectivas para las que representan menos oportunidades de beneficio. Igualmente, los contratos divididos pueden llevar a los importadores a ajustar sus patrones de importación para beneficiarse de los proveedores de servicios de inspección más serviciales.
- Consiga que los contratos de IPE/de inspección en destino reciban la aprobación plena de la autoridad aduanera, y no que el Ministerio de Economía o el Banco Central los imponga a la autoridad aduanera.
- Vincule los contratos de IPE/de inspección en destino a un proyecto de modernización de aduana que delinee claramente las respectivas responsabilidades de la aduana y de la empresa de IPE/de Inspección en destino.
- Logre que el contrato de IPE/de Inspección en destino, de manera explícita:
  - Determine los servicios que van a prestarse (precio, clasificación, derechos pagados, regímenes de importación especiales).
  - Establezca límites temporales sin prórrogas automáticas.
  - Cree una lista de mercancías que vayan a inspeccionarse detallando las excepciones.
  - La autoridad aduanera debe recibir asistencia en el establecimiento de bases de datos.
  - Establezca criterios de desempeño claros que permitan a la administración pública verificar el desempeño, imponiendo penalizaciones por no adherirse a los criterios establecidos.
  - Garantice compromisos para formar al personal de aduanas y para transferir la tecnología.
  - Especifique los requisitos de informe, incluyendo el número de inspecciones, las irregularidades tratadas, los ajustes realizados al valor y las valoraciones adicionales resultantes.
  - Y, establezca un proceso para tratar las reclamaciones.
- Haga constar los informes de inspección IPE/de Inspección en destino en la declaración de aduana y en el sistema de gestión de aduana automatizado. Compare los resultados de los informes de IPE/de Inspección en destino con las declaraciones de aduana y los valores empleados para el cálculo de derechos e impuestos; explique los motivos de las desviaciones detectadas.
- Para mejorar el cumplimiento de los importadores, aplique las penalizaciones previstas por infracciones de infravaloración.
- Especifique un procedimiento de arbitraje o recurso para ofrecer a los importadores una vía para impugnar sus evaluaciones de IPE/de Inspección en destino.
- Cree un comité de dirección (independiente de la autoridad aduanera, pero con su participación) para que supervise las actividades de IPE/de Inspección en destino e informe periódicamente al sector privado.
- Articule una estrategia de salida para garantizar una transición fluida desde las funciones que desempeñaba el servicio de IPE/de Inspección en destino hasta que las lleve a cabo la aduana. Pueden conservarse las empresas de IPE/de Inspección en destino para ayudar a tratar las mercancías sensibles al fraude u otros casos donde la valoración plantee problemas especiales.
- Lleve a cabo una campaña publicitaria para informar a los comerciantes y al público de los sistemas de IPE/de Inspección en destino.

*Fuente:* De Wulf, L., Sokol, J., editores, Customs Modernization Handbook, Banco Mundial, 2005. Disponible en: [siteresources.worldbank.org/EXT/EXPCOMNET/Resources/2463593-1213985777369/01\\_The\\_Customs\\_Modernization\\_Handbook.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXT/EXPCOMNET/Resources/2463593-1213985777369/01_The_Customs_Modernization_Handbook.pdf).

## NORMAS DE ORIGEN

Los funcionarios de aduanas deben determinar el origen de las mercancías para aplicar medidas básicas de las políticas comerciales, tales como restricciones cuantitativas, derechos compensatorios y antidumping, medidas de salvaguardia, marca de origen y adquisiciones públicas, y a efectos estadísticos. Estas normas de origen no son preferenciales en el sentido de que deben aplicarse a todas las mercancías. No obstante,

a menudo sí son de aplicación aranceles preferenciales como consecuencia de acuerdos de comercio preferencial entre el país importador y el país de origen. Con frecuencia, dichas normas de origen son estrictas por los siguientes motivos:

- Evitar las desviaciones del tráfico comercial, lo que ocurre en el caso de alegaciones de que una mercancía procede de un país en concreto que disfruta de aranceles preferenciales, aunque pueda no ser cierto; o
- La mercancía puede no cumplir las especificaciones detalladas en el acuerdo comercial.

La proliferación de acuerdos comerciales, cada uno de ellos con su normativa específica, ha ocasionado problemas a las administraciones aduaneras y a los comerciantes. A menudo, el cumplimiento de las normas de origen es costoso para el comerciante y su verificación resulta compleja para los funcionarios de aduana. Los comerciantes más hábiles a la hora de cumplir normas de origen específicas de producto y/o a ajustar sus estrategias de producto para cumplir las normas de origen, son también más capaces de contrarrestar los efectos negativos que surjan.

Las normas de origen tienen un fin específico a la hora de evitar las desviaciones del tráfico comercial. No obstante, los detractores señalan una abundancia excesiva de normas de origen y una falta de armonización entre las distintas normas nacionales y regionales. También señalan que las normas de origen se utilizan de manera proteccionista. Por ejemplo, las investigaciones llevadas a cabo en 2007<sup>32</sup> demostraron que el sistema de preferencias comerciales otorgadas por países desarrollados a países africanos a menudo se ve perjudicado por medidas restrictivas en cuanto a las normas de origen. La investigación demostró que existen grupos de interés proteccionistas que actúan para limitar la integración de países en desarrollo que reciben trato preferencial en la economía mundial. Para más información sobre las normas de origen y su aplicación en el sistema comercial mundial, véase el capítulo 4.

## MEJORA DE LA COORDINACIÓN ENTRE LOS ORGANISMOS FRONTERIZOS Y LOS PROVEEDORES DE SERVICIO

Mejorar la coordinación entre organismos fronterizos y proveedores de servicio es fundamental, en especial, en el caso de países en desarrollo y de PMA. El comercio depende de un gran número de organismos y proveedores de servicio y todos ellos participan en la cadena logística del comercio en la frontera. En última instancia, las mercancías son despachadas por las autoridades aduaneras, pero sólo después de que se obtenga la aprobación de otros organismos fronterizos. Los organismos competentes para las normas de calidad realizan inspecciones independientes y pueden tomar muestras para asegurarse de que las importaciones se ajustan a las normas de calidad locales. Con frecuencia, este proceso retrasa el despacho y puede añadir costos considerables a las importaciones debido a los retrasos, las tasas de vaciado y sobrestadía, entre otras cuestiones.

La aprobación final de las mercancías está determinada por el organismo de control fronterizo menos eficaz. Como consecuencia de ello, las reformas que se limitan a la aduana serán mucho menos eficaces si otros organismos y proveedores de servicio no son capaces de mejorar su rendimiento.

No deberían duplicarse esfuerzos entre los organismos fronterizos. Por ejemplo, no tiene mucho sentido que las aduanas dispongan de un sistema de gestión de riesgos modernizado si se ve comprometido por la necesidad un informe o examen preceptivo por otro organismo público. Una administración de fronteras mejor integrada exige la coordinación entre organismos de control de fronteras, incluyendo organismos de normas, sanitarios, fitosanitarios y veterinarios. En la mayoría de los casos, se recomienda que la aduana, como organismo dominante, tome la iniciativa en la coordinación de organismos más pequeños para garantizar un funcionamiento más fluido entre los mismos. Actualmente, la OMA está considerando añadir un tercer pilar a su Marco Normativo SAFE relativo a la cooperación entre aduanas y otros organismos administrativos de frontera (el pilar aduana-administración pública) para reconocer la importancia y necesidad de la colaboración entre organismos para fomentar una administración de fronteras coordinada más eficaz y segura.

32 Cadot, O., J. De Melo y A. Portugal-Perez, 'Rules of Origin for Preferential Trading Arrangements: Implications for the ASEAN Free Trade Area of EU and US Experience', *Journal of Economic Integration* 22(2), págs. 288-319, 2007.

## REFORMA DE LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN DE ADUANA ELECTRÓNICA

En los últimos años, el despacho de aduanas se ha beneficiado enormemente de un sistema de administración de aduana electrónica (ECMS). La aplicación de un ECMS es la medida específica considerada más importante de reforma de los últimos decenios y ha beneficiado en gran medida la facilitación del comercio. Esta tendencia está muy documentada en el proyecto *Doing Business 2010* del Banco Mundial. Si se introduce correctamente, lleva a la sustitución de procedimientos de aduana anticuados y redundantes por procesos modernos y eficaces que ofrecen transparencia y velocidad. No obstante, la introducción de un ECMS debe complementarse con otros procesos de modernización, políticas y gestión del personal, incluyendo remuneración adecuada, formación y planificación de la carrera profesional<sup>33</sup>. Además de una serie de procesos administrativos de aduana, un ECMS fomenta la facilitación del comercio:

- Permitiendo a los comerciantes presentar sus declaraciones electrónicamente desde sus oficinas antes de la llegada de la carga a la frontera utilizando el intercambio electrónico de datos.
- Ayudando a la aduana a establecer si dichas declaraciones se han rellenado correctamente e informando a los comerciantes si no son aceptables.
- Aplicando un módulo de riesgo para seleccionar aquellas mercancías que estarán sujetas a inspección documental o física.
- Seleccionando al personal de aduanas para tramitar declaraciones.
- Registrando los resultados de las inspecciones.
- Ayudando al personal de aduana a establecer la aceptabilidad de los valores declarados.
- Calculando los derechos e impuestos debidos.
- Emitiendo facturas de aduana.
- Proporcionando una plataforma de pago.
- Y, emitiendo los documentos de despacho.

Los comerciantes pueden seguir todo el proceso electrónicamente y prepararse ellos y su transporte para llevar la mercancía al otro lado de la frontera tan pronto como los documentos de despacho se transfieran electrónicamente.

### Ventanilla única – uso de las TIC para facilitar el comercio

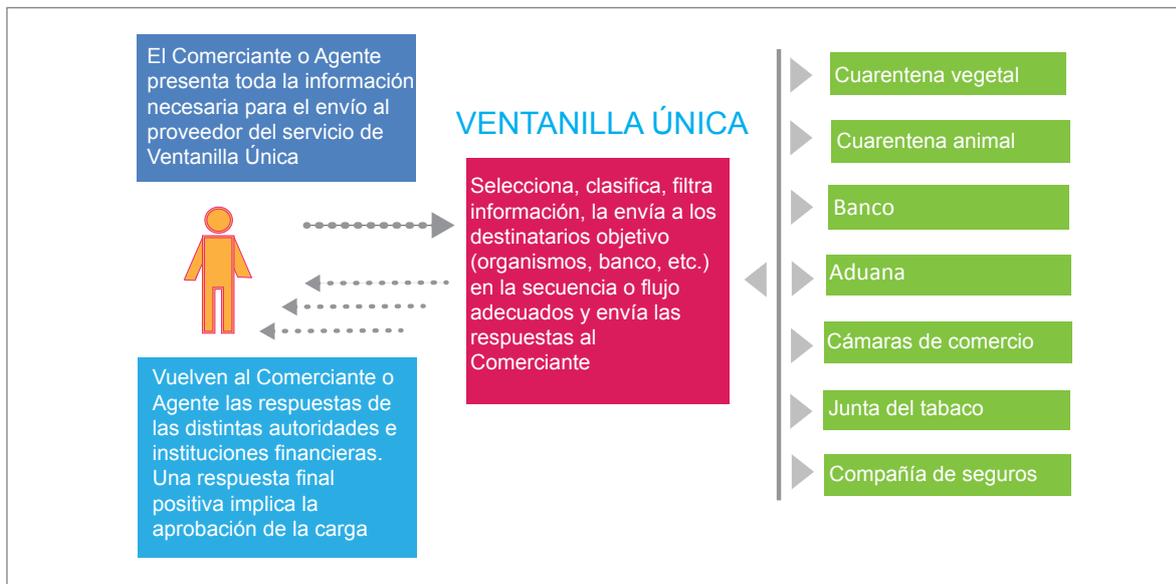
La Ventanilla Única es un ejemplo de cómo unas TIC avanzadas pueden facilitar el comercio. Se introdujo por primera vez como Tradenet en Singapur en 1989 y desde entonces ha atraído un gran interés de la comunidad mercantil en todo el mundo y se ha aplicado en varios países. Los primeros países en adoptarla incluyen Mauricio, Ghana, Senegal y Túnez.

Tal y como se muestra en la figura 8, la Ventanilla Única permite a los comerciantes presentar documentos normativos en un único lugar y/o única entidad, evitando así la duplicación y mejorando la eficacia mediante el ahorro de tiempo y costos para los comerciantes. Por ejemplo, en el Pakistán una declaración electrónica ha sustituido 26 pasos de aprobación, 34 firmas y 62 verificaciones. Como consecuencia de ello, más del 70% de los envíos se aprueban en una hora y el tiempo de aprobación medio general se ha reducido de varios días a menos de ocho horas. Ahora, sólo un 4% de las importaciones y un 2% de las exportaciones se someten a examen, frente al 100% anterior. El pago de devoluciones se hace automáticamente sin tener que presentar una solicitud. Los reembolsos tardan menos de 48 horas, frente a los 90 días que tardaban antes. Puesto que no existe contacto entre el contribuyente y el cobrador de impuestos, las oportunidades de conducta indebida o corrupción son muy remotas<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Doyle, T., 'Information and communications technology and modern border management', en Mclinden, G., *et al.*, editores, *Border Management Modernization*, págs. 37-38, Banco Mundial, 2011.

<sup>34</sup> Para más información: [www.ustradepoint.com/eMagazine/04-2010/inner-pages/Reforming-Trade-Facilitation-The-Experience-of-Pakistan.aspx](http://www.ustradepoint.com/eMagazine/04-2010/inner-pages/Reforming-Trade-Facilitation-The-Experience-of-Pakistan.aspx).

Figura 8: Ventanilla única

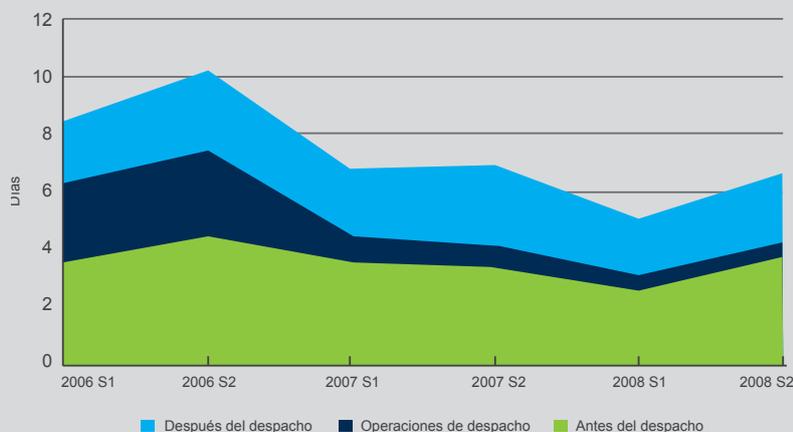


Fuente: ITC.

### Recuadro 37: Túnez: mejora del tiempo de aprobación en el puerto de Radès

El proyecto de administración de fronteras en el puerto de Radès, Túnez, demuestra la mejora que se ha logrado de los tiempos de aprobación. El proyecto se centró en la integración de los procedimientos de aprobación de los distintos organismos. Las operaciones de aprobación (la banda del medio en la figura) representaban un tercio del tiempo de permanencia, que es la cantidad de tiempo que una tonelada de carga permanece en el puerto. Normalmente, un tiempo de permanencia prolongado es indicativo de una operación ineficaz del puerto. Se esperan mejoras adicionales desde las primeras etapas (la banda inferior), desde la transmisión automatizada del manifiesto por parte de los operadores del puerto, pasando por la inversión en tratamiento, hasta la aduana. También se esperan mejoras en etapas posteriores (la banda superior) a través de la posibilidad del pago electrónico y mediante la reforma de la estructura de tarifas del puerto para garantizar que dichas tarifas son predecibles.

#### Estructura del tiempo de aprobación para contenedores en el puerto de Radès, 2006-2008



Fuente: Foro Económico Mundial, *Global Enabling Trade Report*, 2009.

Nota: S= Semestre.

Varios factores contribuyen al lanzamiento con éxito de una Ventanilla Única:

- Debe existir un compromiso desde los más altos niveles de la administración pública para estimular a las distintas instituciones nacionales que tratan con el comercio para que se adhieran a los procedimientos de Ventanilla Única. Las administraciones públicas deben estar dispuestas a simplificar drásticamente los procedimientos operativos arraigados en los hábitos de los operadores y burócratas, muchos de los cuales se resisten al cambio.
- Todos los procedimientos comerciales deben catalogarse y perfilarse para permitir la presentación del expediente único a la Ventanilla Única. Se trata de una tarea ardua y que lleva mucho tiempo y, a menudo, se enfrenta a mucha resistencia.
- Es necesario identificar un organismo y conferirle la facultad de llevar las decisiones a la práctica. Podría ser la aduana, aunque otros organismos también pueden emprender esta tarea.
- Las operaciones de Ventanilla Única pueden llevarse a cabo a través de un organismo administrativo o pueden subcontratarse a una empresa que opere a través de una asociación público-privada, como en el caso de Singapur y Ghana.
- La Ventanilla Única debe disponer de recursos financieros suficientes para operar con eficacia. La financiación se puede obtener o bien a través de transferencias de presupuesto o de los ingresos de las tasas de operación.
- Los distintos organismos fronterizos implicados deben mejorar su efectividad al otorgar aprobaciones ya que el despacho de la carga de importación y exportación dependerá de aquél con el peor desempeño en la cadena logística.

## HACIA UNOS PROCEDIMIENTOS DE TRÁNSITO FLUIDOS

Los procedimientos de tránsito permiten el movimiento de mercancías a través de los países de una oficina de aduana a otra sin pagar derechos de importación, impuestos de consumo nacionales o cualquier otra carga normalmente impuesta a las importaciones. Se pretende que estos procedimientos protejan los ingresos del país de tránsito, por ejemplo, para evitar que las mercancías en tránsito se “cuelen” en el mercado nacional. Un sistema de tránsito deficiente es un obstáculo importante para el comercio. Las mercancías sólo deben estar sujetas a otras normativas de importación aplicables al país de tránsito, como requisitos de salud y seguridad, en casos excepcionales. Estos procedimientos no pueden anular los costos relacionados con la distancia, sino que deben tratar de introducir procedimientos eficaces relacionados con las fronteras.

Los procedimientos transfronterizos pueden ser complejos cuando el país de tránsito quiere garantías de que las mercancías en tránsito que han entrado en su territorio sin pagar derechos también lo abandonen. En este proceso, algunos países de tránsito introducen estrictos controles que ralentizan el comercio en tránsito. Se sabe que los contrabandistas explotan los puntos flacos de los procedimientos de tránsito para descargar parte de su carga “en tránsito” en el país, evitando así el pago de impuestos y tasas de importación. Los procedimientos de tránsito disfuncionales son un gran problema para los Estados sin litoral y obstaculizan el desarrollo económico (véase el recuadro 38).

### EL CASO DE LOS ESTADOS SIN LITORAL

Los exportadores de Estados sin litoral, tanto desarrollo como desarrollados, operan con grandes limitaciones. El cuadro 7, basada en los resultados del Estudio de Desempeño Logístico de 2009 del Banco Mundial, muestra claramente que los costos en África y Europa son mucho más altos para los Estados sin litoral que para sus homólogos con litoral<sup>35</sup>. No sólo son más grandes las distancias para el mercado de la exportación que en el caso de países que comparten fronteras con estos mercados, sino que además tienen que abordar los procedimientos relacionados con el cruce de una o incluso dos fronteras adicionales para adquirir insumos importados e introducir sus productos finales en el mercado.

<sup>35</sup> *Connecting to Compete: Trade Logistics in the Global Economy*, pág. 20, Banco Mundial, 2010.

### Recuadro 38: Desarrollo económico en Estados sin litoral – “muy, muy duro”

En su discurso en el Centro de Investigación y Desarrollo Internacional en Ottawa, Ontario, el Canadá, el economista de renombre mundial, Jeffrey Sachs, describió los retos especiales a los que se enfrentan los Estados sin litoral:

“Es algo muy curioso. Si observamos los Estados sin litoral del mundo, como Bolivia (Estado Plurinacional de), no encontraremos historias de éxito, a menos que el país sin litoral esté rodeado de países ricos. Por lo tanto, hay un par de Estados sin litoral que son ricos, como Suiza y Luxemburgo. Pero también existe todo un mundo de Estados sin litoral pobres: en Sudamérica, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Paraguay; 14 Estados sin litoral extremadamente empobrecidos en el África subsahariana tropical (Chad, Malí, Níger, República Centroafricana, Rwanda, Burundi, Zambia, Malawi, etc.) que no son grandes historias de éxito económico; los Estados sin litoral de Asia central, los “estáns” (Turkmenistán, Kazajistán, Uzbekistán, Kirguistán, Tayikistán) en los que no pasa nada desde un punto de vista económico, salvo el bombeo de petróleo, porque ése es el único producto que se puede transportar rentablemente a lo largo de más de 1.000 millas a través de las fronteras. Y debemos sentir pena por Uzbekistán en este sentido: se trata del único país del mundo doblemente sin litoral, es decir, es el único país cuyos vecinos son todos Estados sin litoral, por lo que hay que cruzar dos fronteras internacionales para llegar a una costa. Sólo hay un sitio así en el mundo. Y la República Democrática Popular Lao y otros Estados sin litoral: no hay una historia de éxito entre todos ellos en todo el mundo.”

Es duro no tener litoral: los costos del transporte terrestre son extraordinariamente altos. La mayoría de las mercancías no se envían por aire, salvo en una etapa muy tardía de desarrollo económico. Y si se quiere iniciar el desarrollo económico, si no se tiene acceso a un puerto marítimo, es muy, muy duro.”

*Fuente:* New Approaches to International Donor Assistance', discurso de Jeffrey Sachs, Centro de Investigación y Desarrollo Internacional, Ottawa, Ontario, Canadá, 19 de junio de 2001. Disponible en: [www.idrc.ca/en/ev-25642-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/en/ev-25642-201-1-DO_TOPIC.html).

Cuadro 7: Distancia, costo y tiempo para la exportación en los Estados sin litoral<sup>36</sup>

		África		Europa	
		Estados ribereños	Estados sin litoral	Estados ribereños	Estados sin litoral
	Índice de desempeño logístico	2.46	2.39	3.68	3.58
<b>Puerto o aeropuerto</b>	Tiempo para la exportación (días)	4.82	18.10	2.3	2.4
	Tiempo para la importación (días)	7.21	6.99	2.2	3.6
	Costo de la exportación (\$EE.UU.)	1 810.00	2 867.00	696.00	1 227.00
	Costo de la importación (\$EE.UU.)	2 701.00	3 059.00	823.00	1 496.00
<b>Tierra</b>	Tiempo para la exportación (días)	4.13	4.67	2.3	6.0
	Tiempo para la importación (días)	6.93	8.41	2.9	2.9
	Costo de la exportación (\$EE.UU.)	2 125.00	4 000.00	593.00	1 704.00
	Costo de la importación (\$EE.UU.)	2 581.00	3 221.00	670.00	1 489.00

*Fuente:* Datos del estudio de desempeño logístico 2009.

## ELEMENTOS CLAVE DE UNA OPERACIÓN DE TRÁNSITO

**Precintos** – Debería existir un mecanismo físico seguro para garantizar que las mercancías presentes al inicio de la operación de tránsito abandonan el país de tránsito en la misma cantidad, forma y estado. La manera más sencilla de garantizarlo es que la aduana precinte el camión<sup>37</sup> para garantizar que no puedan

<sup>36</sup> Nota: países africanos ribereños: Benin, Camerún, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Mozambique, Namibia, Nigeria, Senegal, Togo, República Unida de Tanzania y Sudáfrica. Países africanos sin litoral: Burkina Faso, República Centroafricana, Chad, Etiopía, Malawi, Malí, Rwanda, Uganda, y Zambia. Países europeos ribereños: Bélgica, Croacia, Alemania, Italia, Países Bajos y Polonia. Países europeos sin litoral: Austria, República Checa, Hungría, Luxemburgo y Eslovaquia.

<sup>37</sup> Los camiones son un ejemplo. Pueden utilizarse precintos para otros medios de transporte, como vagones, barcazas, trenes, etc.

retirarse o añadirse mercancías al espacio de carga del camión sin romper ese precinto o dejando marcas visibles en el espacio de carga del camión. Los camiones y precintos aprobados para su uso en operaciones de tránsito deben cumplir unos criterios especificados que garanticen su operación eficaz y seguridad. Se están estudiando nuevos precintos de transporte y ya se están utilizando prototipos. Estos precintos incluyen un microchip que, al romperse, transmite una señal captada a través de una red por satélite que envía información a la organización o principal del contenedor precintado, incluyendo información sobre su ubicación. Aunque los precios de dichos precintos automatizados son relativamente altos, probablemente, el costo se reducirá en los próximos años.

Precintar contenedores es relativamente fácil. Sin embargo, precintar vehículos sin contenedores presenta algunos problemas porque los camiones, a menudo, no son de tan alta calidad como los que llevan contenedores y suelen participar en el comercio informal. Se han propuesto varios procedimientos de precintado y se están utilizando. Los sistemas de precintado adecuados cumplen el Convenio de Kyoto de la OMA. Deben ser i) sólidos y duraderos; ii) podrán colocarse rápida y fácilmente; iii) podrán controlarse e identificarse fácilmente; iv) será imposible romperlos, manipularlos o retirarlos sin dejar huellas; v) no podrán utilizarse más de una vez, salvo los precintos que estén pensados para su uso múltiple (por ejemplo, precintos electrónicos); y vi) se fabricarán de manera que su copia o falsificación sea lo más difícil posible.

**Garantía** – Se podrá otorgar una garantía a las autoridades aduaneras para cubrir los pagos de los derechos de importación, los impuestos y otras cargas debidas por la importación en el país de tránsito en caso de que las mercancías no abandonen el país empleando el procedimiento de tránsito. La garantía debe corresponderse con los derechos e impuestos “en riesgo”, pero en ocasiones se calculan en términos de valor de la carga, que es más fácil de establecer que los derechos “en riesgo”. Los bancos y las compañías de seguros pueden emitir garantías y, en algunos casos, obtener reaseguros de compañías de seguros internacionales.

En algunos países de tránsito existen formas de fianza que no son garantías, como depósitos o el valor del camión. Estas garantías tienden a ser más caras y difíciles de movilizar y no se recomiendan. Las garantías pueden cubrir una única operación de tránsito del principal en cuestión o varias operaciones de tránsito hasta unos límites y especificaciones establecidos. Los procedimientos aduaneros especifican las modalidades para recuperar la garantía.

**Operadores autorizados** – Se permitirá participar en el comercio de tránsito a los operadores que proporcionen garantías en cuanto a que respetarán las normas de tránsito y que operen con vehículos aceptables. Las organizaciones de tránsito nacionales son competentes para identificar en gran medida a los operadores de tránsito autorizados.

**Flujo de documentación** – Para controlar el inicio y la finalización de un procedimiento de tránsito, las autoridades aduaneras deberían disponer de un sistema de control fiable. Este sistema podría basarse en la documentación expedida por el puesto de aduana que controla el origen del envío en tránsito y la documentación emitida o verificada por el puesto de aduana a la salida del país.

Cada vez más, los documentos se transmiten electrónicamente y se confía en el módulo de tránsito del sistema de administración de aduanas. Este sistema permite levantar el depósito en aduana oportunamente a la finalización de la operación de tránsito. Cuando las copias de los documentos (o la correspondencia de datos generada electrónicamente) se han devuelto al punto de origen del tránsito y se han comparado con los documentos emitidos al principio del viaje, la operación de tránsito se considera completada y la garantía liberada. Si no coinciden, serán pagaderos derechos de importación, impuestos y otras cargas (incluyendo una multa). Estas cargas estarán cubiertas por una garantía.

Los errores humanos y un registro poco estricto de los trámites de salida pueden dar lugar a reclamaciones innecesarias sobre la garantía de tránsito. Estas reclamaciones son costosas, su resolución es prolongada, y socavan los aspectos de facilitación del comercio de los procedimientos de tránsito generales.

## LOS BENEFICIOS NETOS SUPERAN LOS COSTOS

Están en vigor muchos acuerdos bilaterales, internacionales y regionales de tránsito. La OMA y la OMC han establecido acuerdos entre sus miembros. Sin embargo, muchos de estos acuerdos y tratados existen únicamente sobre el papel o se encuentran en un estado prolongado de preparación o aplicación ineficaces. La inadecuación o ausencia de los instrumentos y marcos jurídicos no es el problema. La

aplicación se ve obstaculizada por una percepción de falta de capacidad, el escepticismo de que puedan aplicarse procedimientos de tránsito para proteger adecuadamente los ingresos fiscales, o por la ausencia de voluntad política para vencer los intereses creados que se benefician de los mecanismos de tránsito operados de manera deficiente. Asimismo, la percepción errónea de que unos procedimientos de tránsito fluido benefician principalmente a los Estados sin litoral ha perjudicado su progreso.

Las estimaciones del Banco Mundial indican que los beneficios del tránsito pueden ser significativos. Para Kazajstán, se estimaron en un 0,5%-0,6% del PIB, cerca de dos tercios correspondientes al sector ferroviario y el tercio restante al transporte por carretera. En el caso de la República Unida de Tanzania frente a Rwanda, Burundi y Uganda, el beneficio principal es el tráfico adicional gestionado de manera rentable por las empresas de transporte en camión y los puertos de tránsito del país, ya que el volumen de tráfico en tránsito es grande en relación con el tráfico nacional. El mismo tipo de beneficio le corresponde a Tailandia del tráfico en tránsito de la República Democrática Popular Lao, aunque en este caso el volumen es pequeño. En el caso de Chile frente a Bolivia (Estado Plurinacional de), los mayores beneficios proceden de una zona de libre comercio desde la que se venden vehículos importados y bienes de consumo a países interiores.

La percepción general es que los beneficios netos correspondientes a los países de tránsito superan con creces los costos.

## PRÁCTICAS Y PROCEDIMIENTOS DE TRÁNSITO EFICACES

Unas operaciones de tránsito eficaces incluyen a las autoridades aduaneras y a los operadores de transporte, y exigen procedimientos de transporte que permitan a los camiones y conductores cruzar fronteras sin trasbordo de la carga o cambio de conductor. Es necesario tener en cuenta el reconocimiento mutuo del seguro de certificación del camión y de los permisos de conducción, así como los derechos de tráfico en el país de tránsito en el caso de los camiones nacionales.

Las normativas de transporte que especifican qué camiones pueden transportar las mercancías en tránsito también perjudican a la competitividad. Por ejemplo, las normas "por turnos" impuestas por las asociaciones de transportistas asignan servicios de transporte. El cuadro 8 ofrece una visión general de cómo las distintas prácticas y procedimientos de transporte y comercio obstaculizan el comercio de tránsito y perjudican a la competitividad.

## SERVICIOS DE LOGÍSTICA DEL COMERCIO Y COMPETITIVIDAD

La capacidad de las empresas para conectarse con éxito a los mercados internacionales radica en el desempeño de la totalidad de la cadena de suministro. Existen seis áreas que captan más eficazmente los aspectos más importantes del entorno logístico actual:

- Eficacia del procedimiento de despacho aduanero.
- Calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte.
- Facilidad para coordinar embarques a precios competitivos.
- Competitividad y calidad de los servicios de logística.
- Facilidad para localizar y hacer seguimiento a los envíos.
- Frecuencia de arribo de embarques al destinatario dentro del plazo previsto<sup>38</sup>.

Un enfoque más amplio de la facilitación del comercio abarca desde cuestiones tradicionales, como los procedimientos aduaneros y la calidad de la infraestructura, a nuevas cuestiones, como localizar y hacer seguimiento a los envíos, la puntualidad al llegar a un destino y la competencia del sector logístico nacional. Los puntos débiles de cualquiera de estas áreas son de crítica importancia para que las empresas puedan comerciar con bienes y servicios a tiempo y a un costo competitivo.

<sup>38</sup> Arvis, J., M. Mustra, J. Panzer, L. Ojala y T. Naula, *Connecting to Compete 2008: Trade Logistics in the Global Economy*, Banco Mundial. Disponible en: [siteresources.worldbank.org/INTTLF/Resources/lpireport.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTTLF/Resources/lpireport.pdf).

Cuadro 8: Prácticas y procedimientos de tránsito y comercio

Procedimiento/ práctica	Documentación	Cargas, costos	Comentario
Descarga en el puerto	Conocimiento de embarque	Cargas portuarias	La eficacia de las operaciones portuarias no siempre cumple con la norma
Inspección y despacho de aduana	Factura para determinar el valor, clasificación y peso que permite el cálculo de los derechos sujetos a garantía Declaración de tránsito	Garantía (depósito)	A menudo, los envíos en tránsito están sometidos al mismo procedimiento prolongado aplicado a las importaciones para consumo nacional. Se adquiere la garantía de tránsito. Con frecuencia, las garantías se calculan no sobre "los ingresos en riesgo", sino sobre el valor de la carga en tránsito, que puede exagerar los "derechos en riesgo".
Carga del vehículo			Precintos de los contenedores y otros vehículos. Unas prácticas de precintado deficientes pueden provocar que las autoridades aduaneras utilicen convoyes.
Formación de un convoy		Cargas del convoy	El convoy sale únicamente cuando están presentes todos los camiones, provoca retrasos en la ruta (problemas mecánicos con los vehículos más viejos) y sólo puede pasar el control fronterizo cuando todos los camiones se reúnen en la frontera. Problemas de corrupción.
Transporte por carretera en el país de tránsito		Cargas del transporte por carretera Rutas de tránsito establecidas	Estas cargas a menudo son contrarias a los Acuerdos GATT. Las rutas establecidas no son siempre las que escogerían esos camiones. Ello limita la libertad del transportista.
Controles en ruta			El tránsito y el transporte a menudo se ven dificultados por numerosos controles en carretera de la policía y las autoridades aduaneras e implican el pago de "propinas".
Inspección aduanera a la salida del primer país	Copia del documento de tránsito En ausencia de un sistema de TIC, esto plantea problemas		Se comprueban los precintos. Se comprueba el documento de tránsito y se remite por vía lenta al funcionario emisor para liberar la garantía.
Inspecciones fronterizas (vehículo)		Nuevas cargas de seguro	Comprobación del permiso de conducción y del seguro del vehículo. Si es inválido, es necesario un cambio de operador. Posible control de carga por eje y las cargas por eje difieren en los distintos países.
Transferencia a otro camión		Cargas de transferencia	Cuando los camiones no pueden operar al otro lado de la frontera, la carga se puede dañar, perder o robar.
Inspección aduanera a la entrada en el país de destino	Declaración de tránsito, principio de un enlace de tránsito nacional	Se debe adquirir una nueva garantía	Retrasos cuando las autoridades aduaneras no reconocen/aceptan/dudan de los precintos/documentos de tránsito e insisten en efectuar inspecciones.
Otras inspecciones a la entrada de un segundo país	Todos los documentos		Comprobaciones de seguridad, salud; puede provocar la rotura de precintos.
Llegada en destino	Todos los documentos	Costos de daños, pérdidas	Precintos rotos, derechos pagados, garantía liberada.

Fuente: Arvis, J.F., Transit and the Special Case of Landlocked Countries, Banco Mundial, 2005. Disponible en: [www.gfptt.org/uploadedFiles/4afdcdb3-f851-4641-a38b-98bd481f10c7.pdf](http://www.gfptt.org/uploadedFiles/4afdcdb3-f851-4641-a38b-98bd481f10c7.pdf).

La logística del comercio se refiere a la gestión de flujos internacionales de mercancías y documentación y pagos relacionados. Muchos de estos servicios se llevan a cabo "tras la frontera" en lugar de hacerse "en la frontera". Dichos servicios incluyen el transporte nacional, almacenaje, servicios portuarios, gestión

### Recuadro 39: Una solución pragmática – Acuerdo de tránsito del África Occidental

Los Estados Miembros de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (ECOWAS) aprobaron un acuerdo de tránsito en 1982 que identificaba claramente los distintos elementos que permiten un tránsito fluido entre sus 16 países miembros. En buena parte, se ha hecho caso omiso de este acuerdo y, hoy en día, la mayor parte de la carga en tránsito se regula por acuerdos bilaterales. Sin embargo, se están logrando progresos que podrían tener como consecuencia la adopción final del Acuerdo.

La solución pragmática de Ghana para los envíos en tránsito a Burkina Faso, el Níger y Malí es un ejemplo de mejores prácticas.

**Garantías** – En 2006, los países de la ECOWAS adoptaron una propuesta para crear una cadena de garantes y convinieron en un acuerdo de reparto de tasas que cubría todos los tránsitos a través del África Occidental. En marzo de 2006, Ghana, Burkina Faso y Malí llegaron a un acuerdo para iniciar un programa piloto y se identificaron garantes para lanzar el programa.

**Precintos** – Ghana inició un sistema de precintado para los camiones en tránsito de acuerdo con las asociaciones de transporte de los países de destino: el Níger, Burkina Faso y Malí. El sistema consiste en una lona de una pieza o de varias piezas aprobadas que se aseguraba al camión utilizando cuerdas apretadas colocadas en los ganchos en la base de la cobertura de la plataforma del camión. Se coloca una cinta de nylon precintada por los ganchos y se coloca un precinto numerado. El número se anota en los documentos de tránsito.

**Flujos de documentación** – La frontera de salida de Ghana está equipada con el módulo de tránsito de su sistema de administración de aduana, que registra la finalización del viaje de tránsito y transmite esta información a la sede en tiempo real. Esto permite liberar inmediatamente el depósito de tránsito. Burkina Faso y Malí están en proceso de hacer lo mismo y están aplicando un módulo especial para permitir la transferencia fluida de información a través de administraciones aduaneras. Este procedimiento es necesario porque los sistemas de administración de aduanas en el Níger, Burkina Faso y Malí difieren del sistema de Ghana.

**Sistema de rastreo de camiones en tránsito** – Las autoridades aduaneras de Ghana operan un sistema de rastreo que permite a los funcionarios de aduana y a los propietarios rastrear los camiones en su territorio. Burkina Faso y Malí están estudiando la posibilidad de ampliar este sistema a su territorio. No obstante, no existe acuerdo entre los expertos en tránsito de que los beneficios para las autoridades aduaneras de utilizar dicho sistema justifiquen su costo.

**Fuentes:** De Wulf, L., 'Ghana Leads West Africa in Transit Reform', *Investment Climate in Practice*, No. 10, Banco Mundial, 2010. Arvis, J.F., 'Transit Regimes', Mclinden, G., et al., editores, *Border Management Modernization*, Banco Mundial, págs. 292-293, 2011.

de la información, infraestructura que permita a los exportadores cumplir las normas impuestas por el país importador, y capacidad para localizar mercancías para cumplir los requisitos de calidad cada vez más rigurosos. La disponibilidad de servicios de logística del comercio de alta calidad y a precios competitivos está estrechamente relacionada con la competitividad de un país.

Las empresas deben correr con los costos directos asociados al movimiento de bienes, incluyendo cargas portuarias y de manipulación, costos de transporte, honorarios de agente, tasas procesales y pagos colaterales. Además, a menudo incurren en costos adicionales asociados con la cobertura frente al riesgo por la falta de previsibilidad y fiabilidad de la cadena de suministro<sup>39</sup>. A menudo, las empresas necesitan disponer de inventarios más grandes de suministros o productos acabados, o cambiar a medios de transporte más caros para estar seguros de cumplir los calendarios de entrega<sup>40</sup>. Estos costos están relacionados con la previsibilidad y suelen incrementarse drásticamente en relación con la reducción del desempeño logístico.

39 Arvis, J., et al. *Connecting to Compete*, Banco Mundial, 2008.

40 Guasch, J. y J. Kogan, 'Just-in-Case Inventories: A Cross-Country Analysis', Policy Research Working Paper 3012, Banco Mundial, 2003. Disponible en: [www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2003/04/23/000094946\\_03040404262960/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2003/04/23/000094946_03040404262960/Rendered/PDF/multi0page.pdf).

Una logística eficaz es una de las condiciones previas para que los países en desarrollo comercien con éxito (tanto para las exportaciones como para las importaciones) y para su integración más completa en los mercados mundiales. La ausencia de un sector logístico eficaz puede desalentar o suponer una carga innecesaria para la actividad de exportación. El costo de la logística en relación con el valor de la exportación es un gran obstáculo para el acceso al mercado para los exportadores de mercancías de países en desarrollo. En relación con el valor total de la exportación, se estima que los costos logísticos medios representan el 3% en los países desarrollados y un 8% en los países en desarrollo. Entre los países en desarrollo, la cuota se ha estimado en un 15% en África y en casi un 30% en los países en desarrollo sin litoral.

El desempeño de la cadena de suministro se basa en la calidad de los servicios prestados por el sector privado: agentes de aduanas, operadores de transporte por carretera, agentes de embarque y transportistas. Una cadena de suministro eficaz se basa en la competencia y diligencia de los organismos públicos que supervisan los procedimientos fronterizos. En muchos países en desarrollo y en PMA, existe insatisfacción con la calidad de los servicios de logística del comercio prestados tanto por los sectores privados como públicos. Ello contrasta fuertemente con los países desarrollados, en los que hay más satisfacción con los proveedores privados que con los públicos. La visión negativa de los proveedores privados en los países en desarrollo y en los PMA puede tener consecuencias significativas. Con frecuencia, en estos países la normativa inadecuada y una falta de competencia son las causas de la insatisfacción con los proveedores privados.

Un ejemplo de ello es la profesión de los agentes de aduana, que normalmente supone una barrera baja a la entrada sin normativa adecuada que garantice la calidad de los servicios. Como consecuencia de ello, hay una presencia excesiva de operadores de “maleta” cuyas prácticas obstaculizan la facilitación del comercio. A menudo, estos operadores alteran el proceso de despacho e impiden la aparición de operadores logísticos locales capaces que puedan trabajar mejor con operadores internacionales.

Otro ejemplo del Banco Mundial muestra que el aumento de la competencia y la liberalización con éxito de los servicios de transporte en camión es fundamental:

El comportamiento y la gobernanza orientados a la captación de beneficios de la rama de actividad del transporte en camión son cuestiones fundamentales a las que se enfrentan muchos países africanos de bajos ingresos. Sin un aumento de la competencia y la liberalización con éxito de los servicios de transporte en camión en los que la reglamentación sigue siendo detallada, los precios del transporte seguirán siendo altos, la calidad del servicio no mejorará y los usuarios de las carreteras no disfrutarán de todos los beneficios de unas inversiones costosas en rehabilitación de infraestructuras<sup>41</sup>.

El informe del Banco Mundial *Connecting to Compete: Trade Logistics in the Global Economy*<sup>42</sup> arroja algo de luz sobre el impacto que las infraestructuras y los servicios de infraestructura tienen sobre la clasificación de los países de conformidad con el Índice de Desempeño Logístico (IDL). Cuando se clasifican los países de IDL alto a bajo, es evidente la relación positiva entre esta clasificación y la satisfacción de los operadores con los servicios de infraestructura. Por ejemplo, el 33% de los operadores de países que pertenecen al quintil superior de la clasificación IDL general indicó que la infraestructura de carreteras era de calidad alta o muy alta, en comparación con el 4% de los operadores del quintil inferior que tenían esta opinión. Las mejoras ayudarían a la competitividad de todos los operadores, pero mucho más a los operadores de países en los quintiles más bajos. Se halla una relación similar con respecto a los servicios de infraestructuras.

## RESPUESTAS DE LAS POLÍTICAS

A la hora de introducir los productos en el mercado con mayor rapidez, de manera segura y rentable, los países en desarrollo tienen la opción de confiar en proveedores de servicios de logística extranjeros o de mejorar su propia capacidad de suministro nacional (o una combinación de ambos). Los países en desarrollo pueden obtener beneficios claros llevando a cabo la liberalización de la inversión y el comercio en los servicios de logística. Sin embargo, la experiencia demuestra que deben cumplirse algunas condiciones previas, incluyendo infraestructura y su calidad, acceso y uso eficaz de la tecnología, seguridad y disponibilidad de

41 Freund, C. y N. Rocha, 'What Constrains Africa's Exports?', Policy Research Working Paper No. 5184, Banco Mundial 2010. Disponible en: [www.relooney.info/0\\_NS4053\\_347.pdf](http://www.relooney.info/0_NS4053_347.pdf).

42 Arvis, J.F., et al., *Connecting to Compete: Trade Logistics in the Global Economy*, Banco Mundial, 2010. Disponible en: [siteresources.worldbank.org/INTTLF/Resources/LPI2010\\_for\\_web.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTTLF/Resources/LPI2010_for_web.pdf).

recursos humanos capacitados. Un requisito previo importante es una regulación adecuada a favor de la competencia con medios para aplicar los requisitos normativos nacionales al tiempo que se cumplen las normas internacionales. Es imperativo un marco normativo sólido y equilibrado, respaldado por políticas para garantizar un entorno competitivo para el sector. También es plenamente coherente con el derecho a regular consagrado en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC y en el creciente número de acuerdos de comercio preferencial<sup>43</sup>.

### **Auditoría de logística del transporte y comercio nacionales**

Las políticas para mejorar la logística comercial y los procedimientos comerciales deberían comenzar con una auditoría de logística comercial nacional que identifique las posibles carencias que deberán tratarse en un plan de acción. El plan de acción debería prepararse con la plena participación y apoyo de los distintos participantes de la cadena de suministro logístico nacional. Ello se analiza en mayor detalle en el estudio del Banco Mundial de 2010, *Transport Facilitation Assessment: A Practical Toolkit for Country Implementation*<sup>44</sup>.

El objetivo de [una] Auditoría para la Facilitación del Transporte y del Comercio (TTFA) es establecer un diagnóstico, lo más completo posible, de la situación en un país en términos de costos de transporte y eficacia en relación con el comercio exterior y los servicios de transporte internacional que ofrecen un enfoque integrado.

Las auditorías de logística comienzan invariablemente con la recopilación de datos cuantitativos y cualitativos de interesados clave y con el análisis e interpretación de dicha información. Los principales departamentos que colaboran en la recopilación de datos y entrevistas normalmente son los departamentos de Logística y Transporte, así como Almacenaje, Compras, Producción, Cumplimiento comercial, Servicio al Cliente e Informática.

Todos estos departamentos están implicados directa o indirectamente en la cadena de suministro y pueden ofrecer una visión valiosa de la situación, y se benefician del resultado de la auditoría.

La información recabada y analizada se transferirá a un proceso “tal cual”, con mapas de flujos documental y físico para lograr una comprensión clara y ayudar a evaluar la totalidad del proceso e identificar ineficacias, cuellos de botella y derroches. El equipo de auditoría aporta a continuación sugerencias para mejoras y modificaciones resumidas en los mapas futuros. El equipo también se asegura de que se da a las sugerencias la prioridad adecuada. Se presentan recomendaciones específicas, elementos de acción y evaluaciones de riesgo junto con soluciones para ayudar a su aplicación. Los datos recabados se utilizan para respaldar los resultados, cuantificar los costos logísticos e identificar los posibles ahorros a través del análisis de datos y la evaluación comparativa.

El objetivo principal de una TTFA es permitir a los formuladores de políticas comprender cómo operan las cadenas de suministro del comercio internacional e identificar oportunidades para mejorar su efectividad. Los gobiernos desempeñan una función esencial en la mejora del comercio y la logística del transporte. Las administraciones públicas también son responsables de crear un entorno favorable a la competencia para permitir a los proveedores de logística del transporte y del comercio operar mejor. Según el informe de la UNCTAD:

La regulación de los servicios de logística y los procedimientos comerciales influyen en el rendimiento de las cadenas de suministro mundiales, al igual que la calidad y capacidad de las infraestructuras públicas. Los países que aspiran a mejorar su logística comercial pueden necesitar reformar y modernizar las instituciones de administración de fronteras, cambiar las políticas de regulación de transporte y, en algunos casos, invertir significativamente la infraestructura relacionada con el comercio<sup>45</sup>.

Una auditoría puede ayudar a los gobiernos a obtener una comprensión integral de la facilitación del comercio y la logística, así como de las limitaciones de la cadena de suministro en un país independientemente de su causa. A continuación se incluyen algunas áreas clave:

<sup>43</sup> *Trade and Development Aspects of Logistics Services*, UNCTAD, 2006. Disponible en: [www.unctad.org/en/docs/c1ahm1d2\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/c1ahm1d2_en.pdf).

<sup>44</sup> Se aconseja al lector que consulte este estudio para una comprensión en profundidad de las cuestiones. *Trade and Transport Facilitation Assessment: A Practical Toolkit for Country Implementation*, Banco Mundial, 2010. Disponible en: [siteresources.worldbank.org/EXTTLF/Resources/Trade&Transport\\_Facilitation\\_Assessment\\_Practical\\_Toolkit.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTTLF/Resources/Trade&Transport_Facilitation_Assessment_Practical_Toolkit.pdf).

<sup>45</sup> *Trade and Development Aspects of Logistics Services*, UNCTAD, 2006. Disponible en: [www.unctad.org/en/docs/c1ahm1d2\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/c1ahm1d2_en.pdf).

- Organización y calidad del transporte y de los servicios de logística, así como infraestructura ofrecida a exportadores e importadores.
- Requisitos procedimentales y documentales necesarios para el movimiento de bienes a través de las fronteras o en operaciones de tránsito.
- Patrones de comercio extranjero.
- Limitaciones en los requisitos normativos, documentarios y procesales en relación con operaciones de comercio internacional y operaciones de transporte equivalentes.
- Disponibilidad y organización de servicios de transporte y obstáculos a su modernización y desarrollo.
- Regulación, calidad y fiabilidad del transporte y de los servicios de logística y prácticas empresariales.

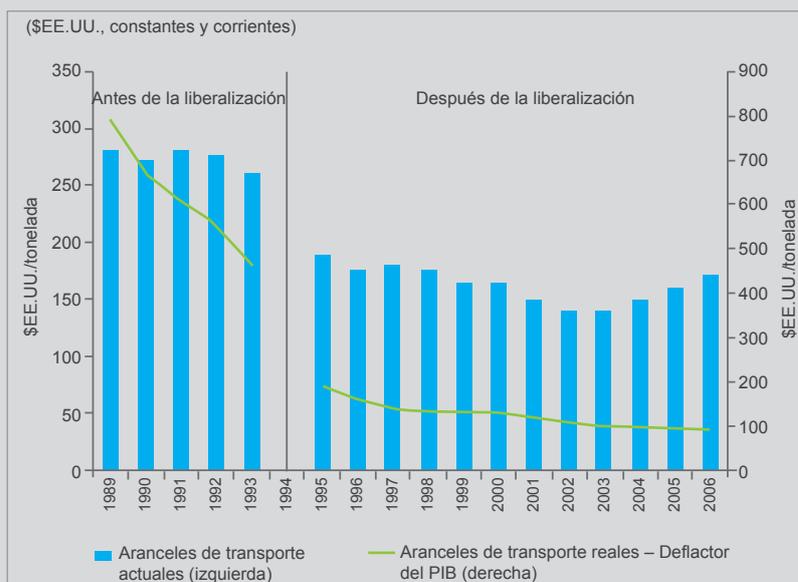
#### Recuadro 40: Rwanda: Desregulación del transporte internacional

En 1994, la iniciativa de Rwanda de desregular el sector del transporte internacional tuvo un enorme impacto sobre los servicios de transporte. La reducción drástica de los precios confirmó el efecto que los cárteles tenían sobre el país. Los precios se redujeron más de un 30% en términos nominales y cerca de un 75% en términos reales al tener en cuenta el aumento continuo en los precios de los insumos. El impacto en Rwanda fue probablemente más fuerte que en otros países africanos puesto que antes de la desregulación una sociedad de transporte en camión paraestatal ostentaba un monopolio y podía establecer los precios sin limitaciones. Al mismo tiempo, 1994 fue el período más violento de la guerra civil rwandesa, cuando una flota de transporte por carretera dejó de operar.

La desregulación tuvo como resultado precios más bajos y condujo al crecimiento de la flota rwandesa. Ello contrasta con el temor común de que la desregulación, que liberaliza la entrada al mercado, ayuda a erradicar la flota propiedad de transportistas de Estados sin litoral. En el caso de Rwanda, este temor era incluso mayor, dada la desaparición de su flota de camiones en 1994.

En cambio, la desregulación fomentó la rápida recuperación de la flota de propiedad nacional. Una característica distintiva de la estrategia comercial de los transportistas rwandeses ha sido especializarse en mercancías específicas (como productos del petróleo) para capturar nichos y mercados rentables. Ello explica ampliamente por qué la flota actual es igual al nivel anterior a la desregulación.

#### Precios de transporte medios de Mombasa a Kigali (\$EE.UU., constantes y corrientes)



**Fuente:** Teravaninthorn, S. y G. Raballand, *Transport Prices and Costs in Africa: A review of the main international corridors*, Africa Infrastructure Diagnostic, Working Paper 14. Disponible en: [infrastructureafrica.afdb.org/system/files/WP14\\_Transportprices.pdf](http://infrastructureafrica.afdb.org/system/files/WP14_Transportprices.pdf).

### Recuadro 41: República Checa, Hungría y Polonia: privatización

El transporte de mercancías por carretera fue uno de los primeros sectores en privatizarse y liberalizarse en la mayoría de los países de Europa central y del este. Hungría, seguida de Polonia y, posteriormente, la República Checa, fue la primera en adoptar reformas que favorecían la competencia. Hungría y Polonia aprobaron leyes que permitían la entrada libre al mercado del transporte en camión en 1988, al igual que hizo la República Checa después de 1990. Las fuerzas del mercado determinan libremente los precios del transporte. La combinación de privatización y liberalización, que incluía reformas desreguladoras, como eliminar los controles de rutas y tarifas, fomentó la entrada de muchos operadores de transporte en camión nuevos con precios competitivos y servicios de mejor calidad.

Una consecuencia del nuevo entorno competitivo son varios servicios de logística innovadores iniciados por las compañías de transporte en camión. Ello ha tenido como consecuencia tiempos de entrega más rápidos y menos roturas o deterioro de la carga. En la mayoría de los casos, las innovaciones más significativas fueron iniciadas por las compañías de transporte en camión más grandes, con vínculos internacionales.

*Fuente:* Teravaninthorn, S. y G. Raballand, *Transport Prices and Costs in Africa: A review of the main international corridors*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2009.

### Uso del índice de desempeño logístico

Las políticas que afectan al comercio y a la normativa y procedimientos logísticos deberían desarrollarse basándose en la comprensión de su influencia sobre la competitividad comercial. El Índice de Desempeño Logístico (IDL)<sup>46</sup> del Banco Mundial se detalla en el informe *Connecting to Compete: Trade Logistics in the Global Economy*, así como numerosos estudios específicos de países. El IDL aporta a los formuladores de políticas y a los participantes del sector privado datos de evaluación comparativa en la totalidad de la cadena de suministro. Esta información, disponible desde 2007, permite a los participantes identificar las limitaciones comerciales, destacar las áreas de bajo rendimiento en toda la cadena de suministro y establecer áreas de reforma. El informe del Banco Mundial *Trade and Transport Facilitation Assessment: A Practical Toolkit for Country Implementation* afirma:

Proporcionando datos integrales sobre el desempeño de un país y una indicación extensa sobre dónde están los problemas, el IDL de 2007 ayudó a aumentar la concienciación e intensificar el diálogo entre los formuladores de políticas y el sector privado en varios países sobre los cuellos de botella logísticos y las prioridades de reforma en la facilitación del comercio internacional y del transporte a nivel de país o subregional<sup>47</sup>.

### LA ENTREGA EXPRÉS NECESITA UNA LOGÍSTICA EFICAZ

La entrega exprés es un buen ejemplo de la necesidad de una logística fiable y eficiente para promover la competitividad de las empresas en coordinación con los reglamentos administrativos<sup>48</sup>. Los operadores exprés ofrecen un movimiento de envíos garantizados, rápidos, fiables, a petición, globales, integrados, puerta a puerta que se encuentran localizados y controlados durante el viaje. El sector exprés simplifica y acelera el proceso del transporte de mercancías. Organiza la recogida, normalmente al finalizar la jornada laboral, permite al remitente acceder a la información sobre el progreso de los envíos desde la recogida hasta la entrega, y proporciona pruebas de entrega.

Cuando los envíos cruzan fronteras internacionales, el sector exprés se ocupa del despacho de aduana y del pago de derechos e impuestos, según proceda. Muchas empresas dependen de los servicios exprés si sus productos son perecederos y/o son sensibles al paso del tiempo. Sin embargo, los servicios de entrega exprés normalmente son caros y pueden no ser una opción viable para muchas empresas.

<sup>46</sup> El Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial está disponible en: [info.worldbank.org/etools/tradesurvey/mode1b.asp](http://info.worldbank.org/etools/tradesurvey/mode1b.asp).

<sup>47</sup> *Trade and Transport Facilitation Assessment: A Practical Toolkit for Country Implementation*, Banco Mundial, 2010. Disponible en: [siteresources.worldbank.org/EXTTLF/Resources/Trade&Transport\\_Facilitation\\_Assessment\\_Practical\\_Toolkit.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTTLF/Resources/Trade&Transport_Facilitation_Assessment_Practical_Toolkit.pdf).

<sup>48</sup> 'The Impact of the Express Delivery Industry on the Global Economy', *Oxford Economic Forecasting*, 2005. Disponible en: [www.global-express.org/doc/Global\\_Express\\_Impact\\_Study.pdf](http://www.global-express.org/doc/Global_Express_Impact_Study.pdf).

El sector de la entrega exprés permite a las PYME emplear servicios de entrega rápida de alta calidad que, probablemente, no podrían proporcionar por sí solas. Un área donde es probable que los servicios de entrega exprés sean especialmente críticos para el éxito económico son los sectores basados en el conocimiento, como la farmacéutica, biotecnología, servicios financieros y empresariales, así como actividades de investigación y desarrollo. La dependencia de estos sectores de los servicios de entrega exprés es superior a la media, lo que es un reflejo de los productos y servicios sensibles al paso del tiempo y de alto valor que proporcionan.

Los servicios exprés internacionales son extremadamente sensibles a las políticas y restricciones gubernamentales que debilitan su capacidad para funcionar eficazmente. Ello limita su potencial para facilitar aún más el comercio, la inversión y la productividad en una economía más amplia. Las restricciones a las que se enfrentan los proveedores de servicios incluyen: prácticas contrarias a la competencia con monopolios de titularidad estatal o autorizados por el Estado, complejos requisitos para la obtención de licencias y procedimientos de aduana ineficaces y restricciones a la inversión extranjera. La eliminación de las restricciones en el sector exprés podría fomentar un aumento del comercio, la inversión y la productividad. A su vez, ello podría incrementar el PIB, crear empleo y mejorar las finanzas públicas<sup>49</sup>.

## COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Con frecuencia se atribuye el éxito de las iniciativas de facilitación del comercio a la colaboración entre la administración pública y la comunidad empresarial. La colaboración público-privada permite a ambas partes cooperar en sus esfuerzos por lograr beneficios mutuos y llevar a cabo proyectos de facilitación del comercio, así como tratar cuestiones de procedimiento. La consulta con los participantes del sector privado es uno de los principales métodos para que los gobiernos identifiquen las cuestiones operativas, aprueben remedios y emprendan reformas. La colaboración público-privada es viable en todos los aspectos de la cadena de logística y suministro para el comercio. No obstante, dicha cooperación es más común en el área de administración de fronteras, donde la función del sector privado es fundamental para el proceso de reforma. La implicación del sector privado en la administración de fronteras puede beneficiar a los organismos fronterizos a través de las siguientes actividades:

- **Consulta** – Los organismos de administración de fronteras pueden desarrollar herramientas y mecanismos para consultar a los participantes del sector privado sobre las necesidades e iniciativas de reforma.
- **Colaboración** – Los organismos de administración de fronteras pueden asociarse con el sector privado para fomentar el cumplimiento de los procedimientos y controles comerciales a través de acuerdos de colaboración que motiven a los comerciantes a internalizar y asumir responsabilidad por cumplir los objetivos de control fronterizo.
- **Contratación** – Los organismos de administración de fronteras pueden depender (y cada vez lo hacen más) de servicios del sector privado para complementar o aumentar los recursos y capacidades administrativos. Un ejemplo de colaboración efectiva es la exitosa asociación público-privada de los servicios de aduana en Ghana<sup>50</sup> (véase el recuadro 30).

## MECANISMOS DE CONSULTA Y PROCESOS

Un enfoque muy común es que los representantes de los sectores público y privado compartan sus preocupaciones en foros de colaboración nacionales, provinciales y locales, donde pueden explorar conjuntamente opciones y enfoques de reforma de las fronteras<sup>51</sup>. En Malasia, por ejemplo, el Primer Ministro estableció un comité de dirección especial que incluía a varios representantes del Gobierno y al Presidente de la Federación de Fabricantes malasios para tratar problemas de facilitación del comercio y tomar medidas para solucionarlos (véase el recuadro 42).

49 *Ibid.*

50 Granger, A., 'The Role of the Private Sector in Border Management Reform', in *Border Management and Modernization*, Banco Mundial, 2010.

51 *Ibid.*

Otros mecanismos incluyen “enfoques en condiciones de igualdad”, como cartas de consulta abiertas en las que se invita a las partes interesadas a expresar su opinión sobre una cuestión determinada, y enfoques basados en la evaluación e investigación, como la investigación de los requisitos de reforma de facilitación del comercio del sector privado utilizando sondeos, herramientas y estudios encargados<sup>52</sup>.

Tanto la administración pública como el sector privado pueden beneficiarse de dichos procesos de consulta. La contribución del sector privado permite a las empresas mantenerse al día de los últimos cambios normativos y emprender las acciones adecuadas. A través de la comunicación de la información a la comunidad empresarial, las empresas averiguan qué programas de incentivos y asistencia están disponibles. Las administraciones públicas pueden aprender acerca de los problemas a los que se enfrentan las empresas en sus actividades económicas y comerciales. La consulta también supone una oportunidad para identificar las dificultades e idear planes para superarlas.

### Recuadro 42: Malasia: mecanismos de consulta

En Malasia, las asociaciones y la colaboración de los sectores público y privado se han convertido en un procedimiento de operación habitual. Todos los ministerios y organismos han adoptado una política abierta y fomentan la participación del sector privado en relación con los problemas a los que se enfrentan al llevar a cabo sus actividades económicas y comerciales. Todos los ministerios y organismos dedicados a cuestiones relacionadas con el comercio están obligados a llevar a cabo consultas al sector de manera regular para favorecer que el entorno empresarial fomente la facilitación del comercio y de la inversión.

A nivel nacional, se celebran consultas anuales para debatir cuestiones relacionadas con el comercio. Por ejemplo, el Diálogo Anual del Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI), presidido por el Ministro, ofrece una oportunidad a los líderes de empresas y asociaciones del sector de mejorar el entorno comercial y empresarial. Los debates sobre cuestiones de facilitación del comercio son un componente común e importante en casi todas estas sesiones de diálogo.

La aduana malasia ha establecido el Grupo Especial Consultivo Sector Privado-Aduana (CCP) que se reúne dos veces al año a nivel nacional. También se han establecido grupos especiales consultivos a nivel estatal y celebran reuniones regularmente, además del “Día de Conocer a los Clientes” mensual.

#### **Inserción de reformas en el sistema público de prestaciones**

Posteriormente, los ministerios y organismos pertinentes estudian y evalúan todas las cuestiones, incluyendo las observaciones y propuestas de las consultas, y se estudian en foros como el PEMUDAH, un Grupo de Trabajo Especial para Facilitar los Negocios establecido en 2007. El PEMUDAH reúne a ministerios con competencia para tomar decisiones para que traten los problemas planteados durante las consultas relacionadas con ministerios específicos. Cuando se precisan cambios en las políticas, leyes o reglamentos, se presentan al gabinete para su consideración y aprobación. Los ministerios y organismos controlan continuamente las reformas de políticas y las mejoras a los procedimientos y enfoques. El PERMUDAH también tiene competencia de verificación para asegurar que las reformas aplicadas se sostienen y se integran en el sistema público de prestaciones.

La Unidad de Planificación de Modernización y Gestión (MAMPU) Administrativa malasia, un organismo central del departamento del Primer Ministro, controla y supervisa las reformas generales. La MAMPU planifica y emite directrices y normas para la transformación del sector público. Ofrece servicios de consultoría en áreas como la planificación estratégica y la gestión de reingeniería de procesos empresariales y el uso de las TIC. La MAMPU también controla la aplicación de programas de transformación y evalúa la eficacia de su implantación a través de mecanismos de calificación. Asimismo, la MAMPU coordina programas de concienciación pública a través de varios medios para informar y animar al público para que se beneficie de las distintas mejoras creadas por la administración pública.

*Fuente:* Public-Private Sector Partnership on Trade Facilitation – the Malaysian Experience, ITC, 2010.

<sup>52</sup> *Ibid.*

## CONCLUSIÓN

Es necesaria una serie de medidas diversas para garantizar el movimiento de los bienes a través de las fronteras de forma rápida, fiable y rentable. Los estudios internacionales demuestran que los enfoques tradicionales y “estrechos de miras” de la facilitación del comercio no han sido adecuados porque se centran fundamentalmente en el tratamiento fronterizo y en procedimientos y sistemas de despacho en la frontera. Actualmente, la facilitación del comercio debe incluir también servicios de logística e infraestructuras de calidad.

Este “enfoque más amplio” a la facilitación del comercio está respaldado por una gran cantidad de investigaciones de alto nivel que demuestran que las medidas de facilitación del comercio específicas pueden tener un gran impacto en la mejora del entorno empresarial y la expansión de las exportaciones competitivas a los mercados mundiales. El resultado de estas mejoras podría tener una enorme repercusión para los exportadores de muchos países en desarrollo y de los PMA.

Pero los beneficios del progreso en un área no pueden obtenerse hasta que se obtengan progresos en todas las demás áreas. Por ejemplo, la integración deficiente de los organismos que participan en los procesos fronterizos puede deslucir los beneficios de un programa de modernización de las aduanas.

Teniendo en cuenta este amplio ámbito de cuestiones, las respuestas de las políticas de los gobiernos deben ajustarse en consecuencia. Por ejemplo, en el área de los servicios de logística del comercio, los gobiernos deben fomentar un entorno favorable a la competencia y libre de corrupción para permitir que prosperen los mejores proveedores de servicios de logística, reduciendo de este modo los costos para los usuarios. Una auditoría de logística del transporte y del comercio, así como los resultados de los principales estudios internacionales, como el Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial y el Informe del Foro Económico Mundial *Global Enabling Trade Report, 2010*<sup>53</sup>, pueden ser de ayuda para identificar problemas en la cadena de suministro. Esta información puede utilizarse para identificar las áreas prioritarias para mejorar la competitividad del comercio.

Una colaboración público-privada eficaz puede permitir a los participantes de los sectores público y privado implantar proyectos de facilitación del comercio, tratar cuestiones de procedimiento e identificar carencias en las políticas. La experiencia de Ghana ha demostrado que las asociaciones público-privadas constituyen un medio eficaz para la obtención de experiencia financiera y técnica para la modernización de la aduana, al tiempo que se mantiene el control del gobierno en las áreas sensibles.

De un modo similar, en Malasia, el uso eficaz de la colaboración y las asociaciones se ha convertido en un procedimiento operativo habitual para los órganos administrativos y ha fomentado la participación del sector privado en relación con los problemas a los que se enfrenta y con las soluciones al desempeñar actividades económicas y comerciales. El sector privado, que actúa a través de asociaciones, puede utilizar esta información para consultar mejor con los gobiernos respecto a áreas específicas de las reformas para la facilitación del comercio con mayor potencial para inducir al crecimiento de la exportación.

Así, un amplio abanico de cuestiones de facilitación del comercio, tanto en la frontera como tras la frontera, deben tratarse para mejorar la competitividad de la exportación. Los gobiernos, por sí solos, no pueden hacerse cargo de este amplio abanico de cuestiones. Los gobiernos deben trabajar en colaboración con el sector privado para identificar los obstáculos, proponer soluciones, financiar la infraestructura de facilitación del comercio y proporcionar un entorno nacional competitivo para los proveedores de servicios de logística del comercio.

<sup>53</sup> Disponible en: [www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalEnablingTrade\\_Report\\_2010.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalEnablingTrade_Report_2010.pdf).



## CAPÍTULO 4

# TRATAMIENTO DE CUESTIONES DEL MERCADO DE EXPORTACIÓN

INTRODUCCIÓN .....	116
ACCESO AL MERCADO .....	116
EVALUACIÓN DE LAS CONDICIONES DEL MERCADO .....	118
OBSTÁCULOS TÉCNICOS: EL MOTIVO POR EL QUE SE PREOCUPAN LOS EXPORTADORES .....	138
EXPORTACIÓN EN PRESENCIA DE EMPRESAS DOMINANTES .....	144
LA IMPORTANCIA DE LAS CADENAS DE VALOR .....	145
EL ITC CREA CAPACIDAD .....	145
COMPETENCIA DE TERCEROS PAÍSES .....	146
CONCLUSIÓN .....	147
ANEXO: CLASIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS NO ARANCELARIAS (MNA) PARA EL COMERCIO DE MERCANCÍAS .....	149

# TRATAMIENTO DE CUESTIONES DEL MERCADO DE EXPORTACIÓN

## INTRODUCCIÓN

La hoja de ruta para esforzarse con éxito en exportación exige la identificación de oportunidades de mercado y de las condiciones de acceso, así como desarrollar un programa en el ámbito de las administraciones públicas y de las empresas para aprovechar las oportunidades. Este capítulo se centra en información sobre mercados de exportación que las empresas exportadoras necesitan, cómo obtener esta información y cómo explotar las oportunidades. Se deben tener en cuenta cuatro puntos.

El primero, las oportunidades de exportación varían enormemente según los mercados y según los productos. Las condiciones cambian con el tiempo debido a cambios de políticas, desarrollos económicos, cambios en la moda y el gusto y el desarrollo de nuevos productos y servicios.

En segundo lugar, las condiciones de acceso pueden cambiar en virtud de programas nacionales de políticas comerciales y políticas relacionadas, así como por negociaciones regionales y multilaterales. El trato de diferentes socios comerciales puede variar según los mercados y en mercados individuales, recibiendo algunos exportadores mejores condiciones de acceso que otros.

En tercer lugar, en algunos sectores y en algunos países exportadores e importadores el comercio puede estar controlado en gran medida por un número limitado de empresas cuyo dominio se basa en el tamaño (monopolios u oligopolios en el ámbito de ventas o compras o en ambos), economías de escala u otros obstáculos a la entrada, así como tecnologías patentadas en productos, servicios o producción y provisión de bienes o servicios.

En cuarto lugar, los exportadores (países y empresas) competidores pueden usar estrategias e instrumentos que les den una ventaja en mercados extranjeros. Puede tratarse simplemente de una buena estrategia de exportación, como la que se desarrolla en este capítulo, o puede tratarse del uso de medidas como subvenciones o incluso infravaloración competitiva de la moneda nacional.

Este capítulo muestra cómo los exportadores pueden desarrollar una estrategia para afrontar condiciones diferentes y cambiantes con el fin de ganar mercados. Sin embargo, el capítulo se centra principalmente en las condiciones de acceso al mercado y en obstáculos técnicos al comercio importantes.

## ACCESO AL MERCADO

### IDENTIFICACIÓN DE OPORTUNIDADES DE MERCADO

Muchos países y empresas tienen un concepto adecuado de sus mercados tradicionales y de las tendencias y condiciones de acceso a estos mercados. Sin embargo, cuando tratan de ampliar y diversificar sus exportaciones, incluyendo en nuevos mercados, necesitan acceder a una información mucho más amplia para identificar las oportunidades y tendencias del mercado.

Actualmente, hay disponible un gran abanico de información y varias herramientas para mercancías. Por ejemplo:

- Puede obtenerse información comercial del Centro de Comercio Internacional (ITC), que se fundó como un programa conjunto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), ahora la Organización Mundial del Comercio (OMC) para que fuera el programa internacional líder en la provisión de esta información.

- En el Banco Mundial y la UNCTAD está disponible abundante análisis e información acerca de muchos países y temas, incluyendo servicios. Los exámenes de las políticas comerciales de la OMC proporcionan estudios amplios sobre países individuales, así como información específica sobre bienes y servicios.
- Las notificaciones oficiales de todas las normas y acciones comerciales de los miembros de la OMC pueden encontrarse en el sitio web de la OMC ([www.wto.org](http://www.wto.org)).
- Los informes del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI) aportan un contexto general útil sobre la economía de muchos países e información específica de ciertos sectores.

## SERVICIOS DE INFORMACIÓN DEL ITC

Desde su fundación en 1964, el ITC ha proporcionado información de desarrollo comercial a instituciones de apoyo al comercio y al sector privado en desarrollo. Ofrece creación de capacidad para usar esta información con fines de negociaciones y desarrollo de mercado, ayudando a establecer unas condiciones de igualdad para los países en desarrollo que carecen de un acceso sencillo a información sobre condiciones de mercado, tendencias comerciales, desarrollos de producto y negociaciones comerciales.

Durante el último decenio, el sitio web del ITC (véase [www.intracen.org](http://www.intracen.org)) ha ofrecido una cantidad creciente de información comercial a formuladores de políticas, instituciones de apoyo al comercio y a empresas. Los libros del ITC, su revista y sus herramientas de análisis del mercado se han puesto gratuitamente en línea a disposición de usuarios en países en desarrollo. Además de la revista trimestral Trade Forum, la publicación más antigua del ITC, el ITC cuenta con un amplio abanico de publicaciones sobre varios temas, incluyendo libros, documentos técnicos, directorios y boletines periódicos. En los últimos 10 años, el ITC ha publicado entre 50 y más de 100 documentos técnicos. Se incluyen manuales de promoción comercial, estudios de mercado, manuales de productos básicos y un abanico de material técnico.

Los estudios de mercado abarcan mercados de productos específicos, incluyendo el café, cacao, algodón, flor cortada, especias y hierbas secas, alimentación y bebidas, zumos de fruta, tortas de aceite y harinas, nueces, textiles, seda y maderas tropicales. También hay muchos libros que tratan de oportunidades de mercado y temas de comercio de servicios. Los temas de promoción comercial incluyen numerosas publicaciones que simplifican las de la OMC para la comunidad empresarial, y proporcionan asesoramiento práctico para mejorar su competitividad de exportación.

También hay muchas publicaciones que ayudan a las instituciones que fomentan el comercio nacional y a formuladores de políticas económicas a nivel nacional a dar forma a sus estrategias y a elaborar políticas para el éxito de la exportación. Los materiales tratan temas como salvaguardias y derechos antidumping y compensatorios en varios mercados; gestión empresarial para la competitividad internacional; contratos modelo para uniones temporales de empresas modelo; comercio electrónico; temas medioambientales; módulos de exportación para productos individuales; gestión de riesgos en divisas e instrumentos financieros derivados de divisas; indicadores geográficos; banca islámica; información de embalaje (general y específica de producto); diseño de productos para la industria de la moda, textil y del vestido; gestión de calidad; y financiación del comercio.

Los directorios y bibliografías del ITC abarcan asociaciones de importadores, investigación de mercado en línea, normas e instituciones de apoyo al comercio. El ITC también publica boletines de información comercial periódicos a través de su Servicio de Noticias sobre Mercados, sus boletines sobre el embalaje, sus actualizaciones sobre política comercial y empresarial y muchos otros temas.

La serie de herramientas de análisis de mercado del ITC se usa en más de 200 países con más de 100.000 usuarios individuales. Estos sofisticados productos electrónicos incluyen sistemas de consultas que posibilitan a los usuarios realizar sus propias peticiones de información específica.

El TradeMap del ITC ofrece a los usuarios indicadores sobre el rendimiento de las exportaciones, la demanda internacional, mercados atractivos y el papel de los competidores. Abarca a más de 200 países y territorios y 5.300 productos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías. Los datos comerciales también están disponibles en el ámbito de la línea arancelaria para 144 países y trimestral y mensualmente para 86 países. TradeMap ayuda a las empresas y a las instituciones de apoyo al comercio a entender la estructura y evolución de los mercados internacionales, ayudándolas a responder preguntas como las siguientes:

- ¿Cuál es la estructura del mercado mundial para un producto?
- ¿Con qué países comercia actualmente mi país?
- ¿Dónde están las oportunidades para diversificar el mercado de exportación?
- ¿Qué países compiten en un mercado específico y mundialmente?

La investigación estratégica del mercado con información estadística detallada sobre flujos comerciales internacionales ayuda a los países a responder preguntas sobre mercados prioritarios analizando el rendimiento comercial nacional, potencial para incrementar el comercio bilateral, análisis de flujos comerciales con otros países y otros temas.

El Country Map del ITC ofrece enlaces a instituciones de apoyo al comercio nacionales e información empresarial específica de países. Presenta perfiles comerciales y de mercado basándose en estadísticas comerciales que evalúan el rendimiento comercial nacional y ofrece indicadores sobre la oferta de exportación y la demanda de importación. Entre los indicadores clave proporcionados está el Índice de rendimiento comercial (TPI), que evalúa y controla varias dimensiones de competitividad y rendimiento de exportación por sector y por país.

La base de datos más nueva del ITC, Standards Map, ofrece información de la mayoría de los organismos de normalización más conocidos, incluyendo Fairtrade Labelling Organizations International (FLO), Rainforest Alliance, Global GAP, UTZ Certified, Marine Stewardship Council y la Federación internacional de movimientos de agricultura orgánica. Abarca 20 normas voluntarias y 40 grupos de productos y servicios.

No hay bases de datos para servicios comparables a estos productos. Los datos sobre la producción nacional de servicios están limitados a unos pocos sectores generales, mientras que los datos sobre comercio internacional de servicios no abarcan los flujos bilaterales. Sin embargo, como se trata más adelante en este capítulo, las listas de compromisos nacionales de la OMC en virtud del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) muestran qué miembros de la OMC han asumido compromisos en varios sectores de servicios.

## EVALUACIÓN DE LAS CONDICIONES DEL MERCADO

No basta con identificar mercados de países o productos potencialmente interesantes con respecto a la exportación. También es importante entender las condiciones de acceso, incluyendo aranceles y todo un abanico de medidas no arancelarias (MNA). Estas condiciones de acceso varían según cada país y cada producto, y pueden ser complejas. Lo que se aplica a un exportador para un producto puede no aplicarse a otro exportador o producto.

Aunque los tipos arancelarios han bajado durante los años como resultado de varias negociaciones y reformas unilaterales, siguen siendo relativamente altos en varias áreas clave para mercados en desarrollo<sup>1</sup>. Hoy en día, las MNA están atrayendo una mayor atención. Esto es así en parte porque se han convertido en más obvias al bajar los aranceles, y en parte porque parece haber aumentado la incidencia de ciertas medidas. Las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay eliminaron ciertas MNA y aclararon las normas sobre el uso de otras medidas. Sin embargo, parecen usarse con más frecuencia las acciones antidumping, medidas sanitarias y de seguridad y las medidas para proteger el medio ambiente. En algunos países, los procedimientos administrativos como los trámites aduaneros también parecen tener un efecto negativo sobre el comercio.

Un exportador que desee explotar un mercado potencialmente interesante debe obtener antes información del agregado comercial del país exportador sobre las condiciones generales del mercado y problemas específicos. El agregado comercial también debería tener la capacidad de ofrecer asesoramiento sobre canales de importación y contactos comerciales específicos de comercialización. Si el asesoramiento es positivo, probablemente será necesario contratar un agente de aduanas, así como realizar otros trámites de financiación y seguro. Los diversos directorios del ITC son útiles a este respecto.

<sup>1</sup> Así sucede para productos agropecuarios e industriales. Para más información, véase ITC, *Market Access for Industrial Products*, Documento técnico escrito por Sam Laird; ITC, *Fostering Trade through Public-Private Dialogue: WTO Negotiations on Agriculture, Commercial and Economic Implications*. Informe escrito tras una Mesa Redonda del ITC sobre Agricultura celebrada en Ginebra el 29 de mayo de 2006.

MacMap, la herramienta en línea del ITC, tiene información sobre aduanas, aranceles y otras medidas de acceso a mercados que afectan al comercio de mercancías que 187 países importadores aplican a las exportaciones de más de 200 países y territorios. Permite a los usuarios analizar medidas de acceso a mercados por cualquier agregación geográfica o sectorial, y también simula reducciones arancelarias usando varias fórmulas de negociación.

## ARANCELES

En general, los tipos de los derechos de aduana para mercancías son ahora bastante moderados. Esto ha hecho que muchos desestimen la importancia de los aranceles, que ahora son bajos o incluso inexistentes en muchos países para muchos productos. Pero la investigación reciente muestra que, de media, los aranceles siguen siendo más importantes que las MNA, y más importantes para algunos productos<sup>2</sup>. Por ejemplo, los artículos textiles y de vestido tienen tipos de más del 40% en el mercado de los Estados Unidos, mientras que los aranceles sobre productos agropecuarios (incluyendo los ad valorem<sup>3</sup> o porcentaje equivalente de tipos específicos y compuestos) pueden subir a varios cientos por cien.

Al mismo tiempo, en algunos mercados las MNA sobre productos específicos son ahora más importantes, como se trata más adelante. En resumen, hay una considerable variación según las regiones y según los productos. Para los exportadores individuales, es fundamental un cuidadoso análisis específico de mercado y producto. Hay varias complicaciones en los tipos de aranceles que pueden aplicarse, como: ad valorem o porcentaje específico, compuestos, alternativos o estacionales; tipos de nación más favorecida (NMF) consolidados o aplicados; preferentes; normas de origen; base para la valoración; y cargos complementarios. Probablemente, los exportadores sin experiencia se beneficiarían del asesoramiento de un agente de aduanas en el país importador.

En los países desarrollados, el tipo arancelario de NMF consolidado medio (el tipo establecido en las negociaciones GATT/OMC y enumerado en las listas de compromisos de miembros de la OMC) fue del 8,67% para productos agropecuarios y del 3,25% para productos industriales (“productos no agropecuarios” según la terminología de la OMC) en 2008 (véase el cuadro 9). En países en desarrollo, los tipos comparables fueron del 40,38 y del 17,87%, respectivamente.

**Cuadro 9: Aranceles medios sobre productos agropecuarios e industriales, 2008 (%)**

Productos agropecuarios			Productos industriales		
NMF consolidado	NMF aplicado	Aplicado en la práctica	NMF consolidado	NMF aplicado	Aplicado en la práctica
Países desarrollados			Países desarrollados		
8.67	5.27	3.27	3.25	2.33	1.38
Países en desarrollo			Países en desarrollo		
40.38	14.77	8.18	17.87	6.14	4.56

**Fuente:** Solución Comercial Integrada Mundial, ITC, Banco Mundial, OMC, UNCTAD.

**Nota:** las medias están ponderadas con respecto a importaciones.

En la práctica, los tipos NMF aplicados medios son mucho menores. Esto ocurre cuando los tipos no estuvieran consolidados en el pasado de forma que no haya tipos consolidados comparables (como sucede con varios productos no agropecuarios) o cuando los países hayan elegido reducir sus tipos de NMF, sobre todo en países en desarrollo con programas de reforma del Banco Mundial/Fondo Monetario Internacional

<sup>2</sup> Kee, Hiau Looi; A. Nicita y M. Olarreaga, ‘Estimating Trade Restrictiveness Indices’, *Economic Journal*, enero de 2009.

<sup>3</sup> El término ad valorem procede del latín ad valentiam, que significa ‘al valor’. Un artículo de comercio puede estar sujeto a un impuesto ad valorem en proporción a su valor, que se determina mediante evaluación o tasación. Los derechos, impuestos sobre mercancías importadas o llevadas a un país desde un país extranjero, son ad valorem o específicos. Un derecho ad valorem es uno que se establece como un porcentaje sobre el valor del bien, al contrario que un derecho específico que es una cantidad fija impuesta sobre cada artículo de una clase determinada, como todos los relojes de pulsera suizos, independientemente de su valor individual.

(FMI). Así, en 2008 los tipos aplicados de NMF de los países desarrollados fueron del 5,27% para productos agropecuarios y del 2,33% para productos industriales, mientras que los tipos comparables para países en desarrollo fueron del 14,77% y del 6,14%, respectivamente.

Los tipos pueden ser aún más bajos en virtud de varios acuerdos preferenciales, como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), preferencias especiales para países menos adelantados (PMA), programas de la Unión Europea (UE) a favor de los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) o programas de los Estados Unidos como los incluidos en la Ley de Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA).

Igualmente, las preferencias de reciprocidad para participantes en acuerdos comerciales regionales, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), también puede reducir los tipos aplicados en la práctica. En 2008, los tipos aplicados medios en la práctica de los países desarrollados fueron del 3,27% para productos agropecuarios y del 1,38% para productos industriales, mientras que los tipos comparables para países en desarrollo fueron del 8,18% y del 4,56%, respectivamente (véase el cuadro 9).

Hay dos tipos de aranceles que, de media, tienden a ser más elevados. En primer lugar, los aranceles agropecuarios suelen ser más altos de media que los aranceles industriales, porque este sector se ha beneficiado de acuerdos especiales que excluían en la práctica los aranceles agropecuarios de las negociaciones comerciales multilaterales antes de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales. En segundo lugar, los tipos medios en los países en desarrollo suelen ser más elevados que en los países desarrollados<sup>4</sup>. Esto se debe principalmente a que, en las primeras rondas de negociaciones comerciales en virtud del GATT, se hicieron pocas peticiones a los países en desarrollo para que redujeran sus aranceles, en parte porque sus mercados eran pequeños y de poco interés y en parte por las disposiciones de “reciprocidad no plena” que permiten a los países en desarrollo usar aranceles con fines de desarrollo.

Los aranceles medios pueden ser engañosos ya que hay un abanico muy amplio de tipos desde los muy altos hasta cero, y pueden ser aplicables a ciertos productos y exportadores. El cuadro 10 ofrece ejemplos de productos en el sector agropecuario e industrial que tienen tipos altos en los principales países desarrollados. Los tipos agropecuarios son particularmente altos, influidos por el hecho de que los tipos incluyen estimaciones del porcentaje (o ad valorem equivalente) de tipos expresados en tipos específicos (por ejemplo, \$EE.UU. 10 por kilo) o tipos compuestos (por ejemplo, \$EE.UU. 10 por kilo y un 25%). Estas estimaciones se hacen usando técnicas acordadas por miembros de la OMC, basándose en información sobre valores unitarios que se obtiene de estadísticas comerciales internacionales que no incluyen información de precio directo.

Eliminar estos aranceles elevados, conocidos como crestas arancelarias, es una prioridad en la agenda comercial multilateral. Ahora se acepta de forma generalizada entre los negociadores comerciales que una cresta arancelaria es un tipo arancelario individual al menos tres veces superior a la media nacional. Las crestas arancelarias son menos comunes en los países en desarrollo como resultado de reformas en virtud de programas del Banco Mundial/FMI, que tienden a favorecer estructuras arancelarias más uniformes.

Las mercancías afectadas por los tipos elevados suelen ser las que exportan países en desarrollo. Este sesgo hacia la protección contra exportaciones de países en desarrollo se compone de la progresividad arancelaria, que es el incremento en el nivel de los tipos arancelarios a medida que aumenta la elaboración de los productos. La progresividad arancelaria dificulta a los exportadores desarrollar industrias de elaboración orientadas a la exportación, por ejemplo incrementando el valor añadido nacional a su producción de productos básicos.

## NEGOCIACIONES COMERCIALES DE LA RONDA DE DOHA

Las actuales negociaciones comerciales de la Ronda de Doha de la OMC podrían suponer una reducción en el número de tipos altos, particularmente para productos no agropecuarios, donde los tipos podrían reducirse hasta por debajo del 8% en países desarrollados. Si estas mercancías se incluyeran en las negociaciones sectoriales especiales, los tipos podrían reducirse a cero. Esto crearía oportunidades de mercado para los países que pagan tipos de NMF, incluyendo varios países en desarrollo y PMA que no consiguen preferencias integrales ni en el mercado de la UE ni en el de los Estados Unidos.

4 Hay excepciones, como Singapur, Hong Kong (China) y China, cuyos tipos medios son de cero.

Cuadro 10: Ejemplos de productos con tipos de derechos altos

Productos agropecuarios con tipos altos	Tipo de NMF consolidado (%)	Productos agropecuarios con tipos altos	Tipo de NMF consolidado (%)
<b>Unión Europea</b>		Arroz (carga) descascarillado	568
Carne de bovino (carne troceada fresca y congelada)	76-146	Arroz blanqueado	770
Jamones (frescos o congelados)	40-65	Arroz partido	693
Porcino (troceado fresco o congelado)	11.5-45	Zumos de fruta	7-43
Biocarne preparada	18-56	<b>Estados Unidos</b>	
Ovino	37-104	Pollo (troceado)	10.7-12.3
Pavos	4-83	Pavo	6.8-19.7
Patos (frescos o congelados)	13-30	Productos lácteos	0.4-120
Productos lácteos		Setas	11
– Leche y nata	7-185	Zumo de naranja (congelado)	39
– Yogures	3-143	Zumo de pomelo (concentrado y congelado)	28.5
– Suero de la leche	7-264	Zumo de cítricos (concentrado y congelado)	35.2
– Quesos	32-100	Fibras e hilados de algodón	0.44-32
Pastas lácteas	69-98	<b>Unión Europea</b>	
Pepinos/pepinillos	75.9-79.1	Vehículos de motor para transportar mercancías	22
Fruta fresca	7-49	Chasis equipados con motores	19
Plátanos	1.17	Calzado (varios tipos y partes)	18
Arroz sin descascarillar	36-93	Camiones tractores para semirremolques y vehículos de motor para el transporte de 10 o más personas	16
Sorgo	0.87	Bicicletas	15
Trigo (duro)	0.8	Grabadores de video (VCR), televisiones y otros electrodomésticos	14
Setas	153-217	Aceites esenciales usados en el sector de los alimentos y las bebidas	12.8
Mermeladas/frutas procesadas	18-46	Cordeles, cuerdas y cordajes	12
Zumos de fruta	13-200	Prendas de hombre y de niño	12
<b>Japón</b>		<b>Estados Unidos</b>	
Jamones	178-252	Calzado (vario)	37.5-48
Carne de porcino	135-339	Cristalería (varia)	25-38
Productos lácteos	108-491	Textiles y artículos de vestir (varios)	24.9-32
Suero	570-660	Vehículos de transporte de mercancías (varios)	25
Guisantes	1085		
Judías	218		
Trigo (duro)	247		
Cebada	255		
Arroz sin descascarillar	770		

*Fuente:* Listas arancelarias refundidas, OMC.

*Nota:* Los tipos agropecuarios incluyen estimaciones del porcentaje equivalente de tipos específicos y compuestos usando métodos acordados por los miembros de la OMC en 2005.

Sin embargo, para países que disfrutaban de preferencias en virtud de regímenes unilaterales o acuerdos preferenciales de reciprocidad, habría una importante reducción en el valor de sus márgenes preferenciales. Como resultado, los beneficiarios de las preferencias existentes podrían presenciar un descenso en sus exportaciones. Es más complicado prever qué tipo habrá en mercados individuales de países en desarrollo porque las propuestas actuales en las negociaciones de la OMC prevén dar importante flexibilidad a estos países, así como flexibilidades adicionales para los PMA, economías pequeñas y vulnerables y países donde

la cobertura de consolidación actual es de menos del 35% de todas las líneas arancelarias. Esto sugiere que los tipos de NMF podrían seguir siendo importantes en mercados de rápido crecimiento, incluyendo China, la India y el Brasil.

El acceso al mercado es más complicado para productos agropecuarios que para productos industriales. En virtud del marco actual para las negociaciones de la OMC en el sector agropecuario: “las reducciones arancelarias se efectuarán mediante una fórmula estratificada. La progresividad en las reducciones arancelarias se logrará con recortes más profundos en los aranceles más elevados con flexibilidad para productos sensibles”.

Las principales propuestas de países desarrollados y en desarrollo incluyen cuatro estratos en los que se aplicarían las reducciones arancelarias usando diferentes enfoques. Sin embargo, las propuestas de países en desarrollo también permiten reducciones arancelarias y estratos diferentes para países en desarrollo.

Los estratos difieren según las diversas propuestas sobre la mesa. Por ejemplo, la propuesta de la UE para países desarrollados sugiere estratos con umbrales de tipos iniciales del 0%-30%, 30%-60%, 60%-90% y por encima del 90%. Ambos grupos de países proponen “topes arancelarios”, que son los niveles a los que los aranceles elevados tendrían que reducirse. Estos topes son diferentes según las distintas propuestas, con un tope del 100% para países desarrollados. El tope para países en desarrollo es del 150% en las propuestas de la UE y el Grupo de los Veinte (G-20).

Estas propuestas podrían suponer reducciones arancelarias sustanciales. Por ejemplo, en virtud de las propuestas de la UE y del G-20, los recortes se han estimado en una media del 30% y un abanico del 21%-40% para países en desarrollo, y una media del 45% y un abanico del 31%-46% para países desarrollados. Con la propuesta de los Estados Unidos, los recortes serían en cierta medida más pronunciados.

Sin embargo, se han previsto exenciones para las fórmulas de recortes arancelarios que podrían reducir significativamente la repercusión de las propuestas. Por ejemplo, el Marco de Julio de la OMC<sup>5</sup> declara: “Los Miembros pueden designar un número apropiado, por negociar, de líneas arancelarias que se tratarán como Productos Sensibles”, lo que significa que estarían exentos de los recortes. Las propuestas para estas exenciones varían entre el 1%-15% de líneas arancelarias, lo que puede parecer modesto. Sin embargo, el Banco Mundial ha estimado que si los países desarrollados excluyeran tan solo un 2% de líneas arancelarias, esto reduciría sus recortes arancelarios medios a la mitad porque tienen estructuras arancelarias muy sesgadas.

El Marco de Julio de la OMC permite a los países en desarrollo excluir varios productos designados como Productos Especiales, basándose en criterios como la seguridad alimentaria, garantías de subsistencia y desarrollo rural. Esto podría excluir hasta el 20% de líneas arancelarias.

El Marco de Julio de la OMC también establece una mejora sustancial en el acceso al mercado agropecuario mediante combinaciones de compromisos de contingentes arancelarios y reducciones arancelarias. Los contingentes arancelarios (CA), que son los que más aplican los países desarrollados, permiten un valor o volumen de importaciones limitados a un tipo arancelario bajo o modesto, mientras que las importaciones más allá de este límite pagan un tipo de derecho más elevado. Se deja al país importador que decida el origen de las importaciones que se beneficia del contingente. En la práctica, el contingente prácticamente se asigna basándose en una cuota de mercado histórica, lo que supone una fuente de inquietud para exportadores nuevos que buscan una asignación de contingente mejorada y más transparente. Los tipos fuera de los contingentes se someterían a la fórmula de recortes arancelarios, y hay propuestas para recortar los tipos dentro de los contingentes, lo que supondría un incremento valioso en el acceso a los mercados. Sin embargo, se espera que muchos países designen las líneas arancelarias con CA como sensibles, excluyéndolas de los recortes arancelarios.

## ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES

Además de las negociaciones de la OMC, muchos países están implicados en acuerdos comerciales regionales (ACR), que son acuerdos preferentes de reciprocidad, no necesariamente de la misma región

5 El Marco de Julio es una Decisión adoptada por el Consejo General de la OMC el 1 de agosto de 2004. (Documento de la OMC TN/S/16), párrafos 28-29.)

geográfica. En los últimos años, gran parte de la liberalización comercial (aparte de importantes reformas unilaterales en China, la India y otros países en desarrollo) se ha dado a través de ACR. Hay en marcha negociaciones para incrementar el número de ACR y ampliar y profundizar los existentes.

La importancia de esta tendencia puede juzgarse por el rápido incremento en el número de los ACR. Al 31 de julio de 2010, se han notificado al GATT/OMC 474 ACR, contando las notificaciones de bienes y servicios por separado. De ellos, 351 ACR se notificaron en virtud del artículo XXIV del GATT de 1947 o del GATT de 1994 (ACR de bienes entre países desarrollados o entre desarrollados y en desarrollo); 31 en virtud de la Cláusula de Habilitación (entre países en desarrollo, o entre países desarrollados y PMA); y 92 en virtud del artículo V del AGCS (acuerdos de servicios). Hasta el 31 de julio de 2010, había vigentes 283 acuerdos. En el sitio web de la OMC se facilita una lista exhaustiva de los acuerdos<sup>6</sup>.

Si se tienen en cuenta los ACR que están vigentes pero no se han notificado, los firmados que aún no han entrado en vigor, los que se están negociando actualmente y los que están en fase de propuesta, está previsto que haya casi 400 ACR que se prevé estén implantados en 2010. De estos ACR, los tratados de libre comercio (TLC) y los acuerdos de alcance parcial<sup>7</sup> suponen más del 90%, mientras que las uniones aduaneras suponen menos del 10%.

Actualmente, los ACR se reparten por todo el mundo. Todos los miembros de la OMC excepto Mongolia son partes de uno o más acuerdos. A menudo se solapan, con diferentes coberturas de producto y períodos de implantación. Los economistas no se ponen de acuerdo en cuanto a los beneficios de los ACR. Se critica que socavan la credibilidad del sistema de la OMC que se basa en el principio de la no discriminación.

Hay algunas distinciones importantes en las normas de la OMC en cuanto a los ACR entre diferentes grupos de países, lo que explica la dispar cobertura y períodos temporales. Por ejemplo, los principales textos jurídicos, el artículo XXIV del GATT y el Entendimiento relativo a la Interpretación del artículo XXIV de la OMC, se refieren a acuerdos entre países desarrollados o entre países desarrollados y en desarrollo<sup>8</sup>. Abarcan áreas de libre comercio, donde los aranceles entre los socios se eliminan pero conservando cada socio un arancel separado frente a terceros países. También abarcan uniones aduaneras, donde se eliminan los aranceles internos y la unión aduanera adopta un arancel externo común. Las principales disposiciones son:

- Los aranceles y otras medidas comerciales deberían eliminarse sobre prácticamente todo el comercio originario entre las partes (artículo XXIV.8).
- La adopción de un ACR no implica la aplicación de medidas comerciales más restrictivas contra otros países miembros de la OMC que no fueran parte del ACR (artículo XXIV.5).
- También se supone que los acuerdos se implantan en un “plazo razonable”, definido como 10 años.

Los ACR entre países en desarrollo, incluyendo los PMA, están cubiertos por la llamada Cláusula de Habilitación, pactada durante las negociaciones comerciales de la Ronda de Tokio en 1979. Las exigencias de estos acuerdos son menos rigurosas que las del artículo XXIV, permitiendo menos cobertura, reducciones parciales de aranceles y períodos de implantación prolongados. Esta flexibilidad significa que a menudo hay un margen considerable para ampliar estos acuerdos en regiones, como por ejemplo la nueva ola de acuerdos Sur-Sur que abarca muchos países en varias regiones geográficas.

Los acuerdos también pueden ampliarse para incluir más productos. Esto es importante porque los acuerdos Sur-Sur existentes, como los acuerdos de alcance parcial que eran comunes en América Latina, suelen estar muy limitados en cuanto a cobertura de productos. El acuerdo también puede profundizarse con reducciones arancelarias adicionales, algunas de las cuales están fijadas actualmente por debajo de los tipos de NMF, pero no a nivel cero. Una opción importante para facilitar el comercio en virtud de estos acuerdos es racionalizar los procedimientos aduaneros y de tramitación, que en el pasado han sido a menudo engorrosos y lentos.

Los principales esquemas no recíprocos de los Estados Unidos y la UE ahora se están convirtiendo en esquemas que pretenden satisfacer las exigencias del artículo XXIV. La principal implicación es que se exigirá a países en desarrollo asociados que proporcionen preferencias a países desarrollados socios. Los

6 Disponible en: [rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx](http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx).

7 En su mayor parte, los acuerdos de alcance parcial se refieren a ACR celebrados entre países en desarrollo.

8 En la práctica, los acuerdos entre países desarrollados y en desarrollo suelen ser asimétricos en la cobertura y períodos de implantación, dando más libertad a los países en desarrollo en virtud del artículo XXIV.

ejemplos incluyen la nueva generación de Acuerdos de Asociación Económica (AAE) de la UE que están sustituyendo las preferencias unilaterales anteriores para países ACP en virtud del Acuerdo de Cotonú. El Acuerdo de Cotonú es un acuerdo global de asociación entre países en desarrollo y la UE. Desde 2000, ha sido el marco para las relaciones de la UE con 79 países de África, el Caribe y el Pacífico. A los países en desarrollo asociados se les está concediendo períodos de tiempo prolongados para la implantación y se está apoyando el proceso de ajuste con ayuda bilateral.

Estos desarrollos recientes en los ACR significan que las condiciones de acceso al mercado evolucionan continuamente, con implicaciones para las partes de estos acuerdos así como para exportadores que no son partes. Obviamente, los países parte de los acuerdos esperan un acceso mejorado. Los países que no son parte pueden experimentar un desvío comercial negativo ya que las fuentes de suministro se orientan hacia los participantes. El sector empresarial necesita controlar cuidadosamente el desarrollo de estas negociaciones y expresar sus opiniones a sus gobiernos y negociadores comerciales.

Además de los aranceles, los exportadores deben considerar otros cargos sobre las importaciones. En algunos casos, son cargos por servicios, incluyendo estiba, manipulación portuaria y trámites aduaneros. En otros casos, los cargos adicionales pueden ser simplemente otras formas de protección. Éstos incluyen tasas consulares o de visado, cargos de fero e impuestos estadísticos. Las importaciones también pueden someterse a derechos antidumping, medidas compensatorias contra subvenciones extranjeras, recargos por medidas de salvaguardia<sup>9</sup> en acuerdos comerciales o a efectos de balanza de pagos. Algunos de estos cargos se consideran MNA, que se tratan más adelante en este capítulo.

## NORMAS DE ORIGEN

Al determinar si una empresa exportadora se beneficiará de un trato preferente en mercados extranjeros, es importante considerar las a menudo complejas normas de origen<sup>10</sup>. Estas normas, que pueden variar de una línea arancelaria a la siguiente, se usan para determinar el arancel apropiado y otro trato que se dará a mercancías importadas procedentes de diferentes orígenes. Esto se debe a que muchas mercancías pasan por varias fases de elaboración en diferentes países, y no todos ellos se benefician del mismo trato en el país importador final.

Hay dos tipos de normas de origen: preferenciales y no preferenciales. Las normas de origen no preferenciales se usan para determinar el país de origen para la aplicación de contingentes, disposiciones antidumping, disposiciones contra la elusión, estadísticas o etiquetado de origen. La base de las normas no preferenciales procede del Convenio de Kyoto, que establece que si un producto se obtiene totalmente o se produce completamente en un país, se considerará que el producto es originario de dicho país. Un producto producido en más de un país será originario del país donde haya tenido lugar la última transformación sustancial.

Las normas de origen preferenciales se usan para administrar preferencias de acuerdo con los esquemas unilaterales como el Sistema Generalizado de Preferencias o en virtud de un acuerdo de libre comercio<sup>11</sup>. El objeto de las normas es evitar la “desviación de comercio” o simplemente el trasbordo, donde productos de países no beneficiarios se redirigen a través de un beneficiario preferente, quizás con un nuevo etiquetado mínimo, para evitar el pago de derechos aduaneros o antidumping.

Las principales normas usadas para determinar el origen son: i) el porcentaje del valor añadido en los países donde tiene lugar la elaboración; ii) si la transformación del producto en la elaboración es sustancial, no es simplemente transbordado o etiquetado nuevamente en el último país expedidor; o iii) si la transformación

<sup>9</sup> Un miembro de la OMC puede incoar una acción de “salvaguardia” (a saber, restringir temporalmente importaciones de un producto) para proteger a un sector nacional específico de un incremento en las importaciones que está provocando, o amenaza provocar, daños graves al sector.

<sup>10</sup> Existe una literatura abundante sobre normas de origen, especialmente en relación con el uso del Sistema Generalizado de Preferencias, tanto en material explicativo como en análisis económicos. Véase, por ejemplo, Inama, S., *Rules of Origin in International Trade*, Cambridge University Press, 2009. Este apartado sólo ofrece una breve introducción para alertar a los lectores sobre la importancia y la complejidad del asunto.

<sup>11</sup> En principio, las uniones aduaneras no precisan normas de origen porque cada miembro aplica el mismo trato arancelario. Sin embargo, es posible que miembros individuales de una unión aduanera tengan un trato arancelario diferente para terceros países, particularmente cuando estas uniones están en proceso de formación. Así, aunque Turquía y la Unión Europea tengan una unión aduanera, Turquía no aplica el mismo trato a terceros países que la Unión Europea, y las mercancías que llegan a Turquía de terceros países no entran automáticamente en la Unión Europea exentas de derechos.

### Recuadro 43: Elusión a través del montaje en un país tercero

En un caso antidumping del GATT relativo a máquinas de escribir Brother del Taipei chino, la Comisión Europea terminó los procedimientos de investigación basándose en que los procesos de producción en el Taipei chino no eran suficientes para confirmar el origen taiwanés. La consecuencia práctica fue que el producto montado en el Taipei chino siguió teniendo un origen japonés, y por tanto se sometió a los derechos antidumping impuestos sobre estos productos originarios del Japón. Posteriormente, las autoridades aduaneras de algunos Estados miembros adoptaron la postura de que deberían gravarse los derechos antidumping de forma retroactiva sobre las máquinas de escribir importadas con anterioridad del Taipei chino. Las autoridades aduaneras alemanas ordenaron a Brother pagar más de 3 millones de marcos alemanes en derechos antidumping.

*Fuente:* Secretaría de la OMC.

del producto en su elaboración supone un cambio en su partida arancelaria. Algunos países, como los miembros de la ASEAN, usan una norma simple y generalizada en todos los productos, y no hay una sola norma dominante. En este caso, los países importadores pueden usar todas o cualquiera de estas normas y, en caso de la norma de valor añadido (ad valorem), el porcentaje puede variar por línea arancelaria.

Por ejemplo, en el Sistema Paneuropeo de Normas de Origen hay unas 200 páginas de normas que varían casi línea por línea. En el TLC Singapur-Estados Unidos, hay más de 240 páginas de normas. En el recuadro 44 se expone un ejemplo de cómo una pequeña diferencia en el valor añadido de producción puede afectar a la determinación del origen y, por tanto, al nivel de derechos.

Hay varios rasgos de las normas de origen que influyen en qué origen se concede a un producto: acumulación, normas de tolerancia y absorción. La acumulación permite a los productores importar materiales de un país o región específicos sin que afecte al origen, dándose la forma más básica cuando los materiales proceden del país al que se destinan los productos finales. Por ejemplo, en virtud de la Ley de Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA), un fabricante/exportador de prendas de vestir africano importa tela de los Estados Unidos, produce las prendas con la tela y las exporta a los Estados Unidos.

La acumulación diagonal se da cuando los insumos proceden de un país o región terceros. Por ejemplo el Canadá, miembro del TLCAN, importa prendas de México, miembro del TLCAN, que usa telas producidas en los Estados Unidos, otro miembro del TLCAN.

La acumulación completa permite calificar el origen que se otorgará incluso si la transformación no es suficiente para cumplir la norma de origen normal, tratando simplemente a una mercancía como si se hubiera producido totalmente en el último país de exportación.

Las normas de tolerancia (o de mínimos), que se relacionan sólo con la transformación o cambio sustanciales de partida arancelaria, pero no con la norma del valor añadido, permiten el uso de un cierto porcentaje de material no originario sin afectar a la preferencia. El principio de absorción establece que las partes del material que hayan adquirido el carácter originario cumpliendo las normas de origen para dicho producto pueden tratarse como de origen nacional en cualquier elaboración o transformación adicional.

Las normas de origen son especialmente complejas en el caso de los textiles y el vestido, que son exportaciones muy importantes de países en desarrollo y de los PMA. Por ejemplo, en la UE las normas de origen para vestidos de algodón exigen que el proceso de fabricación sea del hilado en adelante, lo que significa que no puede usarse tela importada y el hilado debe producirse localmente. Los Estados Unidos aplican la norma del cambio de partida arancelaria que impide el uso de tejido de algodón, hilado e hilo de algodón importados, y también exige que no puede importarse el forro visible. Véase el recuadro 45 para un debate sobre la repercusión de las normas de origen relajadas en virtud de la AGOA para países africanos.

Actualmente, los Estados Unidos aplican normas de origen liberales a productos textiles y de vestido procedentes de países africanos cubiertos por la AGOA, pero no hay certidumbre de que esta tolerancia continúe indefinidamente ya que estas normas se revisan cada cierto tiempo.

### Recuadro 44: El caso Honda

La complejidad de las normas de origen se ilustra con una controversia entre el Canadá y los Estados Unidos a principio de los años noventa relativa a importaciones estadounidenses de automóviles Honda que se sometían al montaje final en el Canadá, con algunas piezas del Japón y algunas de los Estados Unidos. La cuestión era si los automóviles podían importarse libres de derechos del Canadá en virtud del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o si debían considerarse japoneses y someterse a unos tipos de derechos más elevados.

En virtud del TLC\* Estados Unidos-Canadá de 1987 el origen de los automóviles y sus componentes se somete a una comprobación de cambio de partida arancelaria, más una exigencia de contenido local mínimo del 50%. Así, si algunos componentes de un automóvil (motores, en el caso Honda) satisfacían la comprobación de cambio de partida arancelaria más la prescripción en materia de contenido nacional del 50% en los Estados Unidos, se considerarían originarios de los Estados Unidos. Cuando se usaba un motor para completar un automóvil en el Canadá, se contaría como contenido norteamericano el valor del motor en su conjunto (100%) y no sólo el 50% del contenido original estadounidense, y todo su valor se añadiría al contenido nacional adquirido en el Canadá para satisfacer la prescripción en materia de contenido nacional del 50% para el automóvil completo. Por el contrario, cuando los subcomponentes no precisaban el carácter originario, todo el valor del componente se contaba como extranjero, a saber, japonés.

Sin embargo, en 1992 una investigación aduanera estadounidense determinó que los automóviles Honda montados en el Canadá y exportados a los Estados Unidos no cumplían la exigencia del 50% porque contenían demasiadas piezas japonesas, algunas de las cuales eran parte del motor producido en los Estados Unidos. Las aduanas de los Estados Unidos no trataron a los motores producidos en los Estados Unidos con piezas japonesas e incorporados a automóviles Honda montados en el Canadá como originarios al 100% de los Estados Unidos, difiriendo del cálculo canadiense y de Honda sobre el contenido de América del Norte. Entonces se pidió a Honda que pagara una cuenta retroactiva de \$EE.UU. 17 millones por el arancel ad valorem de un 2,5% que Honda había “evadido” por sus exportaciones del Canadá a los Estados Unidos.

Según el dictamen, no podía contarse todo el valor como contenido local al calcular el contenido local prescrito del 50% del vehículo. Como consecuencia, los Hondas completos fabricados en el Canadá no se consideraron de América del Norte porque los automóviles ya no cumplían la prescripción del 50% local, y fueron objeto de derechos como si se exportaran directamente desde el Japón.

La ironía es que, al mismo tiempo, las autoridades estadounidenses argumentaban que los automóviles Honda fabricados en los Estados Unidos eran de origen estadounidense y no deberían computarse como automóviles japoneses con respecto al contingente que Francia mantenía en ese momento sobre las importaciones de automóviles japoneses.

**Fuente:** Basado en Cantin, F., A. Lowenfeld, 'Rules of Origin: The Canada-US FTA and the Honda case', *American Journal of International Law*, vol. 87, No. 3, 1993.

\* Este TLC precedió al TLCAN, que entró en vigor en enero de 1994 e incluye a México.

Las normas de origen pueden proteger a los productores nacionales en el país importador. También pueden elevar los costos de suministrar a los mercados del importador que concede la preferencia exigiendo cambios en la producción que use insumos de costo más elevado y que se demuestre la conformidad con las normas. Las normas de origen pueden ser un factor importante en las decisiones de inversión si crean incertidumbre sobre el grado de acceso preferencial que estará disponible para los productos acabados. Por lo tanto, las normas de origen pueden determinar los efectos económicos del sistema de preferencias. Sin embargo, las normas de origen carecen de importancia para un gran número de artículos que están exentos de derechos en los principales mercados.

No hay disposiciones de la OMC sobre normas de origen preferenciales. Los miembros de la OMC tienen libertad para aplicar sus propias normas de origen, como se explica en el recuadro 46.

### Recuadro 45: Repercusiones de las normas de origen de la UE y los Estados Unidos sobre las exportaciones africanas del sector textil y del vestido

Actualmente, la Unión Europea y los Estados Unidos ofrecen un acceso al mercado preferencial a exportaciones de un grupo de países africanos. Aunque son similares con respecto al alcance de las preferencias para prendas de vestir, un sector clave para los PMA, estos acuerdos difieren con respecto a las normas de origen. La iniciativa de la UE “todo menos armas” y el Acuerdo de Cotonú exigen que la hilada se teja en tela y luego se convierta en prendas en el mismo país o en un país apto a efectos de acumulación. Sin embargo, la Ley de Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA) concede un régimen especial a los “países menos desarrollados” que les permite usar tela de cualquier origen si siguen cumpliendo los criterios para las preferencias.

Un estudio reciente concluyó que la relajación por los Estados Unidos de las normas de origen para prendas de África en virtud de la AGOA incrementaron las importaciones de los siete principales exportadores en aproximadamente en un 300%. Este importante efecto se consideró especialmente notable porque “un análisis basado sólo en las altas tasas de utilización de preferencias podría concluir erróneamente que las exigencias de “doble transformación” especiales en textiles y prendas tienen pocos efectos”. Un análisis en el ámbito del producto reveló que las normas de origen menos restrictivas están relacionadas con una ampliación del abanico de prendas exportadas. De hecho, en virtud del acceso al mercado preferencial, unas normas de origen más indulgentes reducen los costos para los exportadores y pueden fomentar la diversificación o el crecimiento de exportaciones al margen.

El autor sostiene lo siguiente: “Que nosotros sepamos, es la primera investigación que ha analizado la relación entre las normas de origen y la diversificación de las exportaciones”. Con respecto a los efectos dinámicos de las normas específicas de la AGOA, el autor encontró pruebas de que la asimilación de las preferencias era gradual a lo largo del tiempo, teniendo lugar en los tres primeros años durante los cuales un país se beneficia de las normas específicas. La investigación también reveló que la repercusión de las normas específicas de la AGOA sobre las exportaciones era diferente según los países, y que las diferencias en las normas de origen implicaron diferencias en el rendimiento. Sin embargo, el estudio no pudo tener totalmente en cuenta la calidad de la infraestructura, la estabilidad política y social, la gobernanza y las políticas fiscales destinadas a atraer inversión extranjera a la hora de explicar la desigualdad de los efectos.

El autor comentó que muchos analistas creen que el motivo principal de las inversiones asiáticas en las industrias de prendas de vestir en países africanos es eludir los obstáculos estadounidenses a las importaciones de países asiáticos. No obstante, apunta que la retirada de contingentes al final del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido y de cualquier otro obstáculo socavarán las preferencias de prendas de vestir exportadas por estos países en los años subsiguientes, un hecho que pone de relieve la importancia de normas de origen indulgentes.

*Fuente:* Portugal-Pérez, A., ‘The costs of rules of origin in apparel: African preferential exports to the United States and the European Union’, Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series No. 39, ONU, Nueva York y Ginebra, 2008.

## LAS MEDIDAS NO ARANCELARIAS GANAN PROTAGONISMO

El descenso continuo de los tipos arancelarios ha hecho destacar la importancia de las medidas no arancelarias (MNA) que pueden usarse para proteger, apoyar y regular ciertos sectores. Por ejemplo, la agricultura se beneficia a menudo de apoyos nacionales, así como de subvenciones a la exportación. El sector de servicios puede recibir varios tipos de asistencia, pero lo más importante es que normalmente está sujeto a medidas normativas que pretenden garantizar un nivel de servicio o, intencionadamente o de otro modo, ofrecer apoyo a los proveedores nacionales. Las MNA pueden aplicarse directa o indirectamente, por ejemplo a insumos en vez de a los productos finales.

Según estudios recientes del ITC, las MNA están entre las tres mayores preocupaciones relacionadas con el comercio, constituyendo uno de los desafíos más importantes para las exportaciones de países en desarrollo, especialmente tras la reciente crisis financiera. Dado que el acceso a la información, infraestructura técnica y capacidades están más limitadas en países en desarrollo, es probable que sus exportadores se vean negativamente afectados por las MNA.

### Recuadro 46: Implicaciones de la ausencia de normas multilaterales

La ausencia de normas de origen multilaterales ha permitido a los Estados Unidos y a la UE emitir determinaciones ad hoc en controversias de origen. En los años ochenta, una investigación dirigida por la Comisión Europea en la fábrica de fotocopiadoras Ricoh en California concluyó que debería negarse el origen estadounidense a las fotocopiadoras y deberían seguir considerándose japonesas.

Posteriormente, la Comisión Europea promulgó un reglamento específico sobre el origen de las fotocopiadoras. Como resultado de esta determinación de origen, los derechos antidumping impuestos sobre las importaciones directas de fotocopiadoras Ricoh del Japón se ampliaron a las exportaciones de Ricoh de California a la UE, a pesar de que estas fotocopiadoras incluían presumiblemente un valor añadido estadounidense sustancial.

*Fuente:* *La Mundialización y el Sistema Comercial Internacional*, UNCTAD/ITCD/TSB/2. UNCTAD, 24 de marzo de 1998.

## MNA QUE AFECTAN A BIENES

Las MNA son complejas, abarcan medidas e instrumentos referentes a políticas (salvo derechos aduaneros ordinarios) relacionados con las exportaciones, importaciones y producción de bienes y servicios. En la agricultura, varias medidas afectan a los mercados internacionales con respecto a productos clave de interés exportador para países en desarrollo. Por ejemplo, los Estados Unidos proporcionan un apoyo sustancial a sus productores de algodón, reduciendo así las oportunidades de exportación de países pobres que tienen pocas exportaciones alternativas. Los países europeos y los Estados Unidos ofrecen un abanico de subvenciones a la exportación o créditos de exportación subvencionados para permitir a sus empresas competir con mayor eficacia en los mercados internacionales.

Estas subvenciones dañan a los países en desarrollo, que no tienen los fondos para proporcionar medidas similares y están entre los asuntos clave de las negociaciones de la OMC. Por ejemplo, las exportaciones de cereales subvencionados han proporcionado alimento barato para países importadores netos de alimentos, muchos en África. Sin embargo, cada vez se reconoce más que las subvenciones desincentivan la producción local en países extremadamente pobres donde hay una enorme dependencia de la agricultura.

Las MNA incluyen instrumentos como medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), obstáculos técnicos al comercio (OTC), contingentes, medidas anticompetitivas, licencias de importación o exportación o restricciones a la exportación. También incluyen recargos aduaneros, medidas financieras, medidas antidumping y otros cargos mencionados en el apartado anterior. En cuanto a los servicios, donde hay pocas normas internacionales, los controles suelen practicarse con normativas que pueden suponer discriminaciones frente a proveedores extranjeros.

Para entender mejor las MNA, las organizaciones internacionales han desarrollado un sistema de clasificación que permite medir en cierta medida la incidencia de las MNA y la parte del comercio de bienes afectada por ellas. El recuadro 47 ofrece una revisión del sistema actual. Se ofrecen más detalles en el anexo.

## MNA QUE AFECTAN A SERVICIOS

Este apartado ofrece una breve introducción a problemas que pueden afrontar los exportadores de servicios. El comercio de servicios es un área muy especializada con abundante literatura. Los lectores interesados pueden visitar los sitios web de la OMC, ITC y otras organizaciones internacionales importantes que han creado información general y específica de sectores sobre el comercio internacional de servicios, parte de la cual está diseñada para ayudar a los países en desarrollo en negociaciones de la OMC y para desarrollar su potencial de exportación de servicios<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Hay una publicación reciente que puede ser interesante: Cattaneo, O., *International trade in services: new trends and opportunities for developing countries*, World Bank, Washington, D.C., 2009.

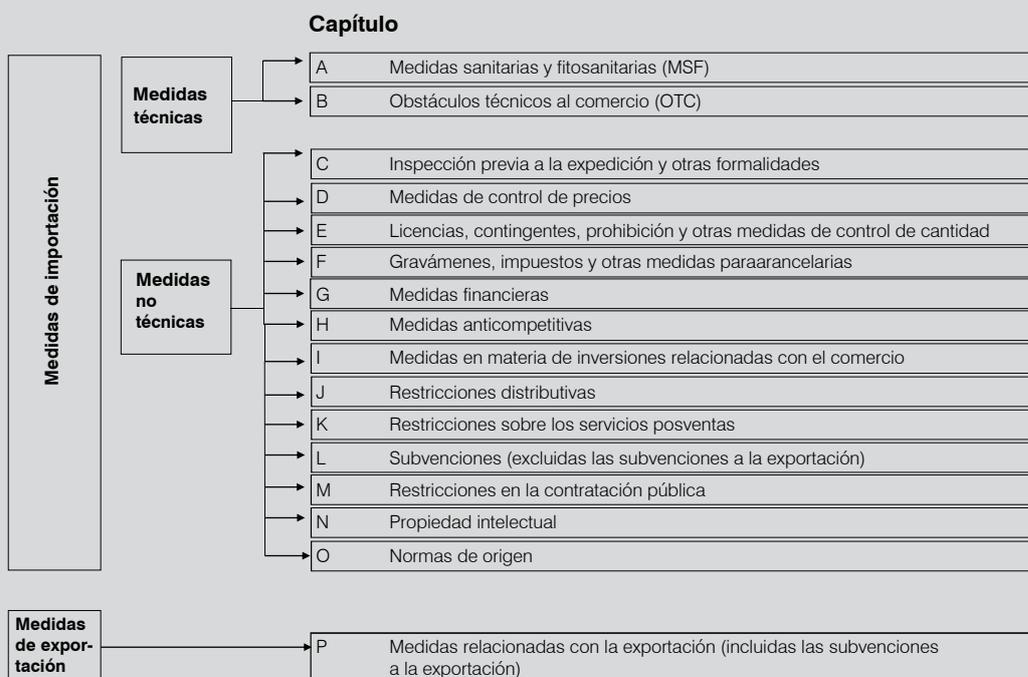
### Recuadro 47: Clasificación de las medidas no arancelarias (MNA)

En 2009, se preparó la siguiente clasificación de las MNA por parte de un grupo de expertos técnicos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el FMI, el ITC, la OCDE, la UNCTAD, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUUDI), el Banco Mundial y la OMC. Se usará para recopilar, clasificar y difundir información sobre las MNA aplicadas en varios países. La meta es crear una base de datos mundial sobre las MNA. La UNCTAD, el Banco Mundial y el ITC están trabajando juntos en este proyecto.

Las MNA incluyen medidas MSF y OTC, contingentes, medidas anticompetitivas, licencias de importación o exportación, restricciones a la exportación, recargos aduaneros, medidas financieras y medidas antidumping.

La clasificación diferencia las MNA por 16 capítulos referidos con letras alfabéticas, y cada una contiene ramas (1 dígito), sub-ramas (2 dígitos) y hojas (3 dígitos). Esta clasificación se apoya en el existente, pero desfasado, Sistema de codificación de medidas de control del comercio (SCMCC) de la UNCTAD, y se ha modificado y ampliado añadiendo varias categorías para reflejar las actuales condiciones comerciales.

No se recopilará ningún dato para varios capítulos de la clasificación, incluyendo contratación pública, subvenciones y normas de origen.



Fuente: UNCTAD.

El comercio internacional de servicios recibió una atención escasa antes de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales. Un logro considerable de esta Ronda fue el AGCS General, que pretende incluir el comercio de servicios en el ámbito de la OMC. El AGCS es un acuerdo marco que se desarrollará en negociaciones futuras. El AGCS también ayuda a que los formuladores de políticas se centren en definir los servicios y cómo clasificar los compromisos sobre servicios. Como resultado, se redactaron las MNA que afectan al comercio internacional de servicios.

El sistema de clasificación de la OMC consiste en 12 sectores de servicios esenciales, que se subdividen a su vez en otros 160 subsectores.

Servicios prestados a las empresas (incluyendo servicios profesionales y servicios de informática)

- Servicios de comunicación
- Servicios de construcción y de ingeniería relacionados
- Servicios de distribución
- Servicios de enseñanza
- Servicios relacionados con el medio ambiente
- Servicios financieros (incluyendo seguros y banca)
- Servicios sociales y relacionados con la salud
- Servicios relacionados con el turismo y los viajes
- Servicios recreativos, culturales y deportivos
- Servicios de transporte
- Otros servicios no incluidos en otra categoría

Con este sistema de clasificación, cualquier sector de servicios puede incluirse en la lista de compromisos de un miembro con acceso a un mercado específico y obligaciones de trato nacional. Cada miembro de la OMC presentó una lista en virtud del AGCS. El AGCS concreta cuatro “modos” de suministro del comercio de servicios, dependiendo de la presencia territorial del proveedor y el consumidor en el momento de la transacción:

Desde el territorio de un miembro al territorio de cualquier otro miembro (Modo 1 – comercio transfronterizo).

- En el territorio de un miembro a un consumidor de servicios de cualquier otro miembro (Modo 2 – consumo en el extranjero).
- Por un proveedor de servicios de un miembro mediante presencia comercial en el territorio de cualquier otro miembro (Modo 3 – presencia comercial).
- Por un proveedor de servicios de un miembro mediante la presencia de personas físicas de un miembro en el territorio de cualquier otro miembro (Modo 4 – presencia de personas físicas).

El recuadro 48 ofrece ejemplos de los cuatro modos de suministro.

La definición de servicios del AGCS es en cierta forma más amplia que la que se usa para la elaboración de estadísticas de la balanza de pagos (BP). Aunque las estadísticas de la BP se centran en la residencia más que en la nacionalidad, a saber, un servicio se exporta si se opera entre residentes y no residentes, algunas transacciones que entran en el ámbito del AGCS, en particular en el caso del Modo 3, suelen implicar sólo a residentes del país en cuestión.

Pueden existir conexiones comerciales. Una empresa establecida con el Modo 3 en un país A puede contratar a ciudadanos del país B (Modo 4) para la exportación transfronteriza de servicios a los países B, C, etc. Igualmente, pueden necesitarse visitas de negocios al país A (Modo 4) para proporcionar respaldo técnico u otro complemento de apoyo, suministros transfronterizos o, por ejemplo, mejorar la capacidad de una oficina establecida localmente.

Como en el GATT, los principios más importantes del AGCS son NMF y trato nacional. Cada miembro de la OMC estableció el acceso al mercado disponible en principio en una lista de compromisos escrita al finalizar la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales, y ahora se están renegociando en la Ronda de Doha. Sin embargo, el trato real puede desviarse de los compromisos, como en el caso de mercancías, donde los aranceles aplicados suelen ser menores que los niveles consolidados. El trato otorgado en la práctica depende de i) si los miembros optan por comprometerse a niveles de apertura preexistentes cuando presentaron su lista de compromisos; ii) si han acometido reformas unilaterales, e iii) si han negociado una mayor apertura de mercado con acuerdos bilaterales o regionales, que en la terminología del AGCS se denominan Acuerdos de Asociación Económica<sup>13</sup>.

La OMC ofrece un ejemplo hipotético para un país imaginario, Arcadia, que se muestra en el recuadro 49.

<sup>13</sup> Los AAE del AGCS son acuerdos regionales sólo en el ámbito de servicios. Los AAE de la UE con socios ACP pueden abarcar bienes y servicios.

### Recuadro 48: Ejemplos de los cuatro modos de suministro desde la perspectiva del “país A” importador

#### Modo 1: comercio transfronterizo

Un usuario en un país A recibe servicios del extranjero mediante sus telecomunicaciones o infraestructura postal. Estos suministros pueden incluir informes de consultoría o estudios de mercado, asesoramiento de telemedicina, formación a distancia o planos arquitectónicos.

#### Modo 2: consumo en el extranjero

Los ciudadanos de un país A viajan al extranjero como turistas, estudiantes o pacientes para consumir servicios.

#### Modo 3: presencia comercial

El servicio lo presta en un país A una afiliada, filial u oficina de representación establecida localmente de una empresa de propiedad y control extranjeros (banco, grupo hotelero, empresa constructora, etc.).

#### Modo 4: presencia de personas físicas

Un ciudadano extranjero presta un servicio en un país A como proveedor independiente (por ejemplo, consultor, trabajador sanitario) o empleado de un proveedor de servicios (por ejemplo, despacho de consultoría, hospital, empresa constructora).

Fuente: OMC.

### Recuadro 49: Muestra de lista de compromisos – Arcadia

Modos de suministro: (1) comercio transfronterizo; (2) consumo en el extranjero; (3) presencia comercial; (4) presencia de personas físicas

Sector o subsector	Limitaciones sobre el acceso al mercado	Limitaciones sobre el trato nacional	Compromisos adicionales
<b>I. Compromisos horizontales</b>			
Todos los sectores incluidos en la lista	(4) No consolidados, aparte de: a) presencia temporal, como trabajadores transferidos dentro de la misma empresa, de especialistas y altos directivos esenciales; y b) presencia de hasta 90 días de representantes de un proveedor de servicios para negociar ventas de servicios	(3) Se precisa autorización para la adquisición de solares por extranjeros	
<b>II. Compromisos específicos por sector</b>			
4. Servicios de distribución C. Servicios minoristas (CPC 631, 632)	(1) No consolidados (salvo pedido por correo: ninguno) (2) Ninguno (3) Participación de capital extranjero limitada al 51% (4) No consolidados, salvo según se indica en el apartado horizontal	(1) No consolidados (salvo pedido por correo: ninguno) (2) Ninguno (3) Están disponibles subsidios a la inversión sólo para empresas controladas por ciudadanos de Arcadia (4) No consolidados	

Fuente: OMC.

El recuadro 49 representa un panorama realista pero simplificado. En algunos países, las listas de compromisos tienen muchas páginas. El ejemplo de Arcadia ilustra que, en el área de servicios, las principales medidas en uso son formas de reglamentación gubernativa que establecen áreas donde los extranjeros pueden participar y en qué medida. Al contrario que los aranceles, pero igual que para muchas medidas no arancelarias para bienes, es complicado estimar el efecto cuantitativo de las medidas de servicios<sup>14</sup>.

El acceso a varios sectores del mercado de servicios de Arcadia depende de satisfacer ciertas condiciones que quizás ni siquiera estén en manos de la empresa exportadora extranjera. Por el contrario, incluso con respecto a obstáculos técnicos al comercio, que se tratan más adelante en este capítulo, depende de la empresa extranjera decidir si dedica o no los recursos necesarios para satisfacer una norma en el mercado extranjero y, por tanto, conseguir el acceso.

Al final de la Ronda Uruguay, donde se enumeraron los compromisos de servicios, los investigadores catalogaron la existencia de medidas por miembros de la OMC, por sector y por tipo de medida. En el cuadro 11 se muestra un ejemplo de este esfuerzo del Banco Mundial que desglosa el número de compromisos por número de sectores del AGCS y por países de renta alta (PRA) (es decir, países desarrollados en la terminología del Banco Mundial) y por países con ingresos medianos bajos (PIMB) (es decir, países en desarrollo). Como se apunta en el cuadro, estos son los compromisos reales que actualmente se están negociando en la Ronda de Doha, a los que tienen que añadirse los compromisos realizados por países que han accedido a la OMC desde el final de la Ronda Uruguay en 1995.

En general, los países desarrollados adoptaron más compromisos que los países en desarrollo en casi todos los sectores (véase el cuadro 11). Los sectores con menos compromisos fueron el inmobiliario, transporte aéreo y acuático, servicios postales, telecomunicaciones básicas, I+D, educación, sanidad y aspectos sociales y recreación/cultura. Los países en desarrollo tienen ciertos intereses exportadores en los últimos tres grupos de servicios. También tienen interés en servicios prestados a las empresas, servicios relacionados con la informática y construcción, donde hay un nivel relativamente alto de compromisos.

Ha habido varios estudios sobre el interés de los países en desarrollo en la futura liberalización del mercado de servicios. Las estimaciones sugieren que la liberalización de la circulación temporal de la mano de obra sería especialmente interesante y podría suponer varios cientos de miles de millones de dólares de los Estados Unidos para los países en desarrollo. Sin embargo, se trata de un área muy sensible y pocos analistas esperan que haya algún compromiso serio de liberalización excepto de forma ad hoc cuando convenga a países que tengan graves déficits de mano de obra.

Los países en desarrollo también tienen un interés potencial en transporte, servicios auxiliares y turismo. Algunos países en desarrollo han tenido éxito en servicios minoristas, jurídicos, contables, de ingeniería y sanitarios. Se han hecho sugerencias sobre cómo pueden mejorar los países en desarrollo sus capacidades de suministro para el comercio internacional de servicios más allá de áreas dependientes de mano de obra barata.

Pocos observadores esperan que haya compromisos importantes para una nueva liberalización en la Ronda de Doha de negociaciones comerciales, pero en la práctica hay algunos indicios de liberalización. Los países en desarrollo necesitan buscar oportunidades y determinar las condiciones específicas que les permitirán explotar la apertura del mercado de servicios. Los estudios sectoriales recientes del ITC y otros organismos podrían resultar un punto de partida útil, complementados por asistencia técnica específica.

Éste es un área donde no es posible encontrar agentes aduaneros que tengan experiencia con cualquier forma de mercancías. Los países en desarrollo deberían exigir a los organismos que ofrezcan asesoramiento práctico en sus áreas de interés real y potencial con respecto a realizar evaluaciones realistas de sus capacidades, identificar mercados y condiciones de entrada y ayudarles a satisfacer dichas exigencias. El ITC y la UNCTAD ya han llevado a cabo varios estudios en el área de servicios que aportan ideas y orientaciones útiles sobre cómo entrar en los mercados internacionales de servicios.

<sup>14</sup> Ha habido intentos de estimar el efecto cuantitativo de medidas en el área de los servicios, basándose principalmente en los modelos gravitacionales que postulan que el error residual no explicado se relaciona con la presencia de una medida que afecta a ciertos flujos de comercio internacional de servicios.

Cuadro 11: Compromisos del AGCS por sector

Sector del AGCS	Número de sectores y modos de suministro del AGCS	Número medio de compromisos		Compromisos/artículos por sector del AGCS (%)	
		Países de renta alta	Países de ingresos media-nos bajos	Países de renta alta	Países de ingresos media-nos bajos
Construcción	20	11.2	3.3	56.0	16.5
Reparación de vehículos de motor	4	1.8	0.3	45.0	7.5
Comercio mayorista	8	4.6	0.5	57.5	6.3
Comercio minorista	8	4.4	0.8	55.0	10.0
Hoteles/restaurantes	4	2.8	2.8	70.0	70.0
Transporte terrestre	40	9.4	2.3	23.5	5.8
Transporte acuático	48	4.4	3.0	9.2	6.3
Transporte aéreo	20	3.7	1.5	18.5	7.5
Transporte auxiliar	20	5.1	1.3	25.5	6.5
Servicios postales	4	1.3	0.6	32.5	15.0
Telecomunicaciones básicas	28	1.5	1.3	5.4	4.6
Telecomunicaciones de valor añadido	28	18.7	5.0	66.8	7.8
Servicios financieros	60	31.3	12.4	52.2	20.6
Servicios inmobiliarios	8	3.5	0.3	43.8	3.8
Actividades de alquiler	20	9.5	1.3	47.5	6.5
Relacionados con la informática	20	15.5	4.2	77.5	21.0
Servicios I+D	12	4.1	1.0	34.2	0.3
Servicios prestados a las empresas	108	56.5	12.2	47.9	11.3
Educación de eliminación de desperdicios	16	8.8	1.0	55.0	6.3
Educación	20	4.7	1.3	23.5	6.5
Salud y servicios sociales	24	5.0	1.9	20.8	7.9
Recreación/cultura	48	13.3	4.6	27.9	9.6

Fuente: Hoekman, B., 'Assessing the General Agreement on Trade in Services', in Martin, W., & L.A. Winters (eds.), *The Uruguay Round and the Developing Economies*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1995.

## ¿POR QUÉ SE USAN LAS MNA?

Como los aranceles, las MNA se usan por varios motivos. Pueden usarse como parte de la política nacional para fomentar la producción en general, por ejemplo, mediante políticas regionales, científicas o educativas que proporcionen apoyo que sea legal con arreglo a las normas de la OMC. También pueden usarse las MNA para impulsar sectores específicos favorecidos por los gobiernos. Estos sectores podrían incluir la minería, exploración petrolífera, agricultura, fabricación de bienes específicos como vehículos de motor o aeronaves, o servicios como el turismo y las telecomunicaciones. Sin embargo, las MNA para impulsar sectores específicos favorecidos por los gobiernos pueden estar o no permitidas en virtud de las normas de la OMC.

Las MNA pueden usarse para otros objetivos, como proteger el medio ambiente, la vida humana o animal o las plantas, incluyendo especies en peligro de extinción. Algunas medidas se usan por motivos morales, como prohibiciones de material pornográfico o, en algunos países, la importación de alcohol. Pueden usarse otras medidas, como la inspección previa a la expedición o los métodos de valoración en aduana, para garantizar que se carga y cobra el derecho correcto. Pueden usarse por motivos de seguridad nacional, como la prohibición de importar armas, o para apoyar sanciones impuestas por las Naciones Unidas.

## ¿CUÁLES SON LOS EFECTOS DE LAS MNA?

Las MNA pueden tener repercusiones potencialmente graves sobre el comercio internacional. Repercuten en el precio/costo o cantidad de las mercancías afectadas. Las medidas como derechos antidumping, medidas compensatorias y varios otros cargos incrementan directamente los precios. Las subvenciones pueden afectar directamente a la producción o las exportaciones como medidas de apoyo destinadas a reducir precios, o pueden funcionar indirectamente como una subvención por material u otros insumos de producción o comercio. Ejemplos de subvenciones indirectas son las que se otorgan por el uso de fertilizantes, agua, gas o electricidad o por tipos de interés sobre capital de inversión tomado a préstamo o créditos de exportación para comercio. Las medidas que afectan directamente a cantidades pueden incluir prohibiciones, restricciones cuantitativas y licencias de importación.

Sin embargo, otras medidas que no se pretende ostensiblemente que tengan una repercusión directa sobre el precio o la cantidad pueden tener efectos similares. Por ejemplo, las medidas OTC y MSF pueden estar destinadas a proteger la salud. Sin embargo, la salud pública puede usarse como una excusa para proteger industrias locales. Independientemente de la validez de los argumentos, el costo de cumplir estas normas elevará el costo de producción y el precio. La experiencia nos enseña que las medidas de control suelen ser un preludio a la imposición de otras restricciones, y tienden a tener un efecto “amedrentador” u hostigador sobre el comercio que desemboca en reducciones de cantidad o incrementos de precios de los bienes exportados, ya que los exportadores tratan de disipar el miedo a una inundación de importaciones baratas. De cualquier forma, la medida afectará tanto al precio como a la cantidad de la mercancía implicada, y habrá consecuencias para el comercio, la producción, los ingresos públicos y el bienestar de los consumidores y los productores.

Hay abundante literatura sobre el proceso técnicamente complicado de estimar la repercusión económica de las MNA, algo que está fuera del alcance de este capítulo. Sin embargo, el efecto económico de ciertas medidas, y por tanto su potencial proteccionista, puede ser muy importante.

Por ejemplo, la investigación muestra que las MNA constituyen gran parte de las medidas restrictivas al comercio entre países<sup>15</sup>. De media, añaden un 87% adicional a los efectos restrictivos impuestos por aranceles. Esto implica que, de media, los aranceles siguen siendo más importantes en los casos abarcados por la investigación, pero la contribución de las MNA a los efectos restrictivos en su conjunto se incrementa con la renta per cápita. Los países ricos tienen una mayor tendencia que los países pobres a imponer MNA menos transparentes sobre sus importaciones.

Sin embargo, para productos específicos, la repercusión de las MNA puede ser mayor que la media. Para el 55% de líneas arancelarias, el equivalente ad valorem (EAV) de las MNA es más elevado que el arancel, ya que el EAV simple medio va de cero al 51%. Estos resultados sugieren que los aranceles son más importantes para algunos productos que las MNA, pero en otros casos se da lo contrario; de ahí la necesidad de una investigación exhaustiva de las condiciones del mercado.

Un estudio que usa datos a nivel de empresas generados de 16 países en desarrollo en la Base de Datos de Estudios de Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) del Banco Mundial concluye que las normas incrementan los costos de producción a corto plazo exigiendo insumos adicionales de mano de obra y capital<sup>16</sup>. También concluye que los costos fijos de cumplimiento no son triviales, aproximadamente \$EE.UU. 425.000 por empresa, o de media alrededor del 4,7% del valor añadido.

## ¿QUIÉN USA LAS MNA Y CUÁL ES SU INFLUENCIA?

Como se muestra en el recuadro 50, los países desarrollados usan en gran medida normativas técnicas y acciones antidumping, mientras que en los países en desarrollo se perciben como problemas principales los procedimientos aduaneros, cargos adicionales y procedimientos normativos. Las exportaciones de países en desarrollo parecen ser especialmente vulnerables a estas medidas en los mercados de países desarrollados y en desarrollo. Hay una variación considerable, y algunos mercados de países en desarrollo se convierten en usuarios importantes del mecanismo antidumping siendo otros países en desarrollo los

15 Kee, Hiau Looi; A. Nicita y M. Olarreaga, 'Estimating Trade Restrictiveness Indices', *Economic Journal*, enero de 2009.

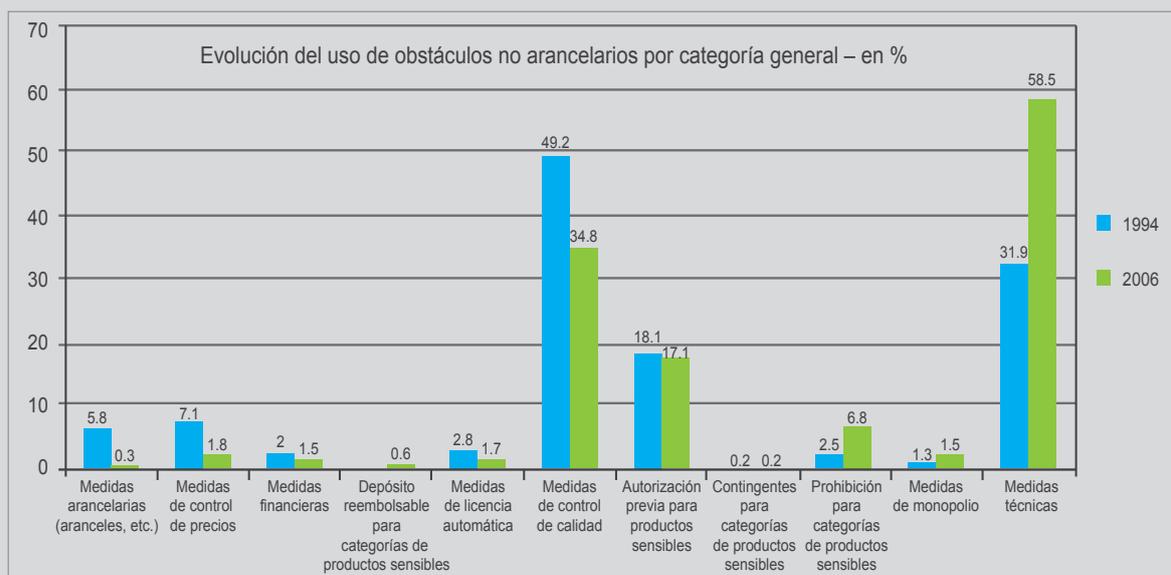
16 Maskus, K., T. Otsuki y J. Wilson, 'The Cost of Compliance with Product Standards for Firms in Developing Countries: An Econometric Study', Policy Research Working Paper 3590, Banco Mundial, Washington, D.C., 2005.

### Recuadro 50: Tendencias recientes en las MNA

Un estudio de la UNCTAD de 2008 identificó tendencias entre 1994 y 2006 en las MNA con implicaciones para países en desarrollo, y concluyó lo siguiente:

- Al acceder a mercados de un país desarrollado, los obstáculos más típicos que se encuentran los exportadores de países en desarrollo son medidas técnicas, incluyendo normativas técnicas, normas y normativas MSF además de medidas de control de precios, como acciones antidumping.
- En el comercio entre países en desarrollo, los procedimientos aduaneros y administrativos de entrada, las medidas pararancelarias (por ejemplo, recargos sobre las importaciones y gravámenes adicionales) y otras medidas normativas relativas a infraestructura e instituciones están entre los obstáculos comerciales limitadores.
- Los productos de interés exportador para países en desarrollo, como productos agropecuarios y de pesca, equipo eléctrico, fármacos, textiles y de vestir están entre los más afectados por las MNA. Las tendencias más recientes indican un creciente uso de medidas técnicas, así como de medidas cuantitativas relacionadas con medidas técnicas y un menor uso de todas las demás medidas.

Un informe de la Junta de Imani Development sugiere que las MNA se han hecho mucho menos identificables. En el pasado, la implicación del Estado mediante controles de precios, controles de cambio, licencias de importación y comercialización estatal suponían que estos obstáculos al comercio estaban claros. Actualmente, la mayor parte de estos controles se han suprimido en muchos países. Las MNA existentes tienden a ser más arbitrarias, cualitativas y a menudo nada transparentes. La falta de transparencia para regular el comercio entre gobiernos ha incrementado el uso indebido del sistema.



**Fuentes:** Imani Development, *Inventory of Regional Non-Barriers: Synthesis Report*, 2007; UNCTAD, *Development and Globalization, Facts and Figures*.

objetivos principales. Estas medidas tienen un efecto amedrentador sobre otros socios comerciales y productos similares. Si los exportadores ven que se aplican medidas antidumping a otras empresas de exportación en su propio país o de otro país exportador con productos similares o iguales, pueden ser más cautos en sus prácticas de fijación de precios y en su comercialización agresiva.

Es indiscutible que las medidas antidumping se han generalizado desde el final de la Ronda Uruguay, ya que se han reducido los aranceles y se ha eliminado o recortado el uso de otras medidas en virtud de las normas de la OMC. Por ejemplo, se han eliminado los contingentes textiles. Los exportadores deberían saber los países y sectores que aplican estas medidas ya que a menudo se han ampliado a otros exportadores. Las



Informador	Productos animales vivos	Productos hortícolas	Grasas animales vegetales	Alimentos, bebidas, tabaco	Minería	Química	Resina, plástico caucho	Cueros, pieles, artículos de viaje	Madera, artículos de corcho	Papel	Textiles	Calzado	Piedra, cerámica, vidrio	Metales básicos	Maquinaria, equipo elástico	Vehículos	Instrumentos, relojes, grabadoras	Manufacturas Varías	Total
República Checa					1														1
República de Corea						18	7		3	9	5		2	5	19			2	70
Singapur														2					2
Sudáfrica	1	1				19	26			10	11		14	33	5		8		128
Tailandia						2					1		4	23	1				31
Taipei Chino					2					1	1	1		7					12
Trinidad y Tabago	1				3		1				1				1				7
Turquía						12	47		6		33		5	24	5	1	1	8	142
Ucrania						5			5		4		2	3	4			1	24
Unión Europea	4	3			3	53	19	2	9		22	7	2	102	31	7	2	3	269
Uruguay															1				1
Venezuela (Rep. Bolivariana de)							3				2	4		14			2		25
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>37</b>	<b>2</b>	<b>27</b>	<b>50</b>	<b>494</b>	<b>315</b>	<b>2</b>	<b>42</b>	<b>102</b>	<b>221</b>	<b>23</b>	<b>69</b>	<b>703</b>	<b>209</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>63</b>	<b>2433</b>

empresas exportadoras necesitan estar seguras de que están exportando a precios que no son inferiores a sus precios de venta nacionales. El cuadro 12 muestra qué países de la OMC han aplicado estas medidas por sector entre enero de 1995 y junio de 2010.

Actualmente, los exportadores perciben las medidas técnicas como el problema más importante que afrontan, mientras las medidas de control de cantidad, como las prohibiciones y los contingentes, han perdido mucha relevancia (véase la figura en el recuadro 50). Esto se debe a que se han eliminado medidas como las restricciones textiles y del vestido a lo largo de varias rondas de negociaciones comerciales internacionales y en los ACR. Al mismo tiempo, las normas de la OMC y las de muchos ACR permiten el uso de medidas técnicas por motivos de salud y seguridad. También se permiten derechos antidumping, medidas compensatorias y salvaguardas para contrarrestar lo que otros países consideran prácticas desleales. Este asunto se trata más adelante en este capítulo, en el apartado de Competencia de Terceros Países.

El Instituto Filipino de Estudios para el Desarrollo ha documentado varios ejemplos de los temas en cuestión y parte de la frustración relacionada con ellos para exportadores filipinos de productos agropecuarios, como se describe en el recuadro 51.

## OBSTÁCULOS TÉCNICOS: EL MOTIVO POR EL QUE SE PREOCUPAN LOS EXPORTADORES

Las principales preocupaciones de los exportadores se relacionan con dos tipos de medidas diferentes: obstáculos técnicos al comercio (OTC) y medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), que están cubiertas por dos acuerdos de la OMC como se trata en el recuadro 52. Estas medidas suelen servir para objetivos de política pública legítimos, incluyendo proteger la salud y la seguridad humanas o el medio ambiente. La OMC no fija estas normas. La mayoría de las normas las fijan organizaciones internacionales como la Organización Internacional de Normalización, la Comisión Electrotécnica Internacional, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Comisión del Codex Alimentarius de la FAO/OMS, la Oficina Internacional de Epizootias y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria. Estas normas internacionales se transponen luego en el derecho nacional, lo que incluye implantar normativas.

Sin embargo, algunos países pueden usar las normas para ir más allá de las normas internacionales por motivos nacionales, y ello puede estar permitido en virtud de las normas de la OMC con sujeción a ciertas condiciones.

### PRINCIPIOS DE LA OMC PARA LA FIJACIÓN DE NORMAS

La OMC no fija normas, establece reglas o principios en virtud de los cuales deben fijarse y aplicarse las normas. La OMC exige que la fijación de normas se ajuste a los siguientes principios:

- Evitar obstáculos al comercio innecesarios.
- No discriminación y trato nacional.
- Basarse en principios científicos.
- Armonización para reducir costos de producción, evaluación de conformidad, etc.

### Transparencia

Las ideas presentes tras estos principios son que las normas necesitan tener motivos científicos válidos y que las normas y su administración deberían ser equitativas y transparentes. Se pretende proteger a los miembros de la OMC frente a decisiones arbitrarias adoptadas por motivos proteccionistas, es decir, con el fin de ayudar o proteger a la industria local frente a la competencia extranjera pero escondiéndose tras medidas que supuestamente se toman por motivos de salud o seguridad.

Además de la administración arbitraria de las normas, los exportadores se enfrentan a obstáculos técnicos que pueden afectar negativamente a la capacidad de las empresas. Los países en desarrollo y los PMA están preocupados porque la administración arbitraria de normas y los obstáculos técnicos les impedirán

## Recuadro 51: Filipinas: ejemplos de MNA que afectan al sector agropecuario

### Mango

El mango filipino disfruta de una gran demanda en Asia Oriental. Sin embargo, para obtener la entrada a mercados, los exportadores afrontan exigencias muy estrictas. Por ejemplo, para entrar en el Japón y la República de Corea, las frutas necesitan someterse a un tratamiento térmico de vapor para eliminar las moscas de la fruta. Los representantes de los Gobiernos del Japón y de la República de Corea supervisan el proceso, estando toda la operación financiada por la empresa exportadora, incluyendo los gastos por la estancia de los inspectores extranjeros en Filipinas. A pesar de estas precauciones, Diamond Star Agro Products, una importante exportadora de mangos, sufrió unas pérdidas de aproximadamente 9 millones de pesos filipinos cuando se encontró que uno de sus envíos incumplía los límites de residuos de clorpirifós del Japón. La empresa había invertido varios millones de pesos para mejorar y actualizar la comprobación de sus productos para la exportación. El Japón pretende reducir aún más los límites para otros 44 productos químicos, lo que supone costos más elevados para los exportadores por inspecciones y ensayos de laboratorio.

### Atún

La Unión Europea presentó una notificación en diciembre de 2007 relativa a que reduciría el límite máximo de residuos (LMR) de plomo en el atún del límite de 0,5 ppm indicado por el internacionalmente aceptado Codex Alimentarius a 0,2 ppm. El motivo aducido era el efecto negativo del exceso de plomo sobre el coeficiente intelectual de los niños. Alrededor del 35% de las exportaciones de atún filipino va a la Unión Europea. Por ello, esta directiva tan estricta alarmó a los filipinos. Como la Unión Europea no pudo presentar unas bases científicas sólidas para la propuesta, Filipinas presentó un documento de posición formal aduciendo que la norma vigente de 0,5 ppm es suficiente para tratar las inquietudes de la UE. La industria de atún en conserva admite que un LMR de 0,2 ppm expulsará a algunas empresas exportadoras del negocio comercial ya que las condiciones naturales de calidad de las aguas filipinas les impedirían lograr un nivel menor de contenido en plomo.

### Productos químicos en alimentos

Algunos países imponen niveles máximos para ciertos productos químicos en los alimentos, o los prohíben completamente. Por ejemplo, algunos productos químicos en la coloración de alimentos que se han usado tradicionalmente en Filipinas están prohibidos en la Unión Europea, obligando a los exportadores de fideos a alterar sus prácticas de producción y uso de ingredientes. Igualmente, están prohibidos niveles elevados de productos químicos particulares incluidos en la salsa de soja, evitando que los exportadores de salsa de soja accedan al mercado. Las diferentes exigencias entre países han obligado a los exportadores a alterar sus formulaciones para adaptarse a cada una, perdiendo economías de escala e incrementando la inversión de capital necesaria para procesos alternativos.

### Embalaje de madera

Los productos no son los únicos objetivos de exigencias de elaboración específicas. En particular, el material del embalaje de madera, como cajas y palés de madera, deben fumigarse antes de la expedición. El Bureau of Plant Industry debe certificar el proceso de fumigación. Como actualmente todos los fumigadores acreditados están ubicados en Manila, los costos de transporte se suman a la carga financiera de los exportadores. La Unión Europea también propuso el descortezado además de la fumigación, pero esta exigencia se aplazó tras recibir quejas de socios comerciales. La exigencia adicional era más restrictiva que las normas internacionales. A partir del 1 de enero de 2009, debe descortezarse todo el material de embalaje de madera importado a la Unión Europea.

### Etiquetado

En Asia Oriental, muchos temas implican normas sanitarias y fitosanitarias. Pero los Estados miembros de la UE, como otros países desarrollados de Occidente, son especialmente estrictos en lo que a prácticas de etiquetado de refiere. Un envío de Fiesta Brands, fabricante y exportador desde hace mucho tiempo de productos del coco, se retrasó porque el embalaje daba la dirección de la planta de producción como una carretera particular, como había sido durante años. Sin embargo, no se aceptó como una dirección exacta. La empresa se vio obligada a pedir a la administración pública una dirección oficial exacta, lo que le llevó casi dos meses.

*Fuente:* Instituto Filipino de Estudios para el Desarrollo, Policy Notes No. 2007-10, diciembre de 2007.

en efecto exportar sus productos. Las MNA pueden influir en las capacidades de suministro, competitividad de exportación y acceso al mercado para países en desarrollo y los PMA. Por ejemplo, según un estudio del Banco Mundial, se estima que una norma estricta de la Unión Europea que sólo permite un total de aflatoxinas de 4 ppb en los cereales, frutos secos y nueces para el consumo humano directo reducirá las exportaciones africanas de estos productos un 64% o \$EE.UU. 670 millones. El Codex Alimentarius estableció una norma menos estricta de 15 ppb<sup>17</sup>.

Las pequeñas y medianas empresas (PYME) son más vulnerables que las grandes empresas a los efectos de los obstáculos comerciales. Las PYME tienden a tener recursos limitados y menos capacidad de absorber riesgos, especialmente cuando operan en mercados muy competitivos. Cuando se enfrentan a obstáculos al comercio, las PYME tienen que renunciar completamente a un mercado o se ven abocadas a contraer costos variables adicionales que podrían impedir su competitividad<sup>18</sup>.

### Recuadro 52: Definición de los obstáculos técnicos al comercio y de las medidas sanitarias y fitosanitarias

Los obstáculos técnicos al comercio (OTC) se refieren a normativas técnicas y normas voluntarias que establecen características específicas de un producto, como su tamaño, forma, diseño, funciones y rendimiento, o el modo en que se etiqueta o embla un producto. También se incluyen procedimientos técnicos que confirman que los productos cumplen las normativas y las normas.

Las normativas sanitarias restringen o prohíben la importación y comercialización de ciertas especies animales, o productos de las mismas, para evitar la introducción o propagación de plagas o enfermedades.

Las normativas fitosanitarias restringen o prohíben la importación y comercialización de ciertas especies de plantas, o productos de las mismas, para evitar la introducción o propagación de plagas o patógenos de las plantas.

**Fuente:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Technical Barriers to Trade; OCDE, Phytosanitary Regulations.

## ¿QUÉ PUEDEN HACER LOS EXPORTADORES FRENTE A LOS OBSTÁCULOS TÉCNICOS?

Al preparar una estrategia para enfrentarse a las MNA, hay cuatro opciones posibles. En primer lugar, los países en desarrollo necesitan participar más efectivamente en el trabajo de las organizaciones que fijan las normas internacionales. Sin embargo, esto exige un alto grado de habilidades técnicas y la participación es costosa y a largo plazo.

En segundo lugar, los países en desarrollo pueden negociar acuerdos de reconocimiento mutuo, lo que eludiría la necesidad de satisfacer las normas del mercado extranjero<sup>19</sup>. Esto puede ser una opción cuando los socios comerciales tengan normas existentes similares, por ejemplo, entre países muy industrializados o entre países en desarrollo que sean partes de un acuerdo regional. Sin embargo, puede no ser una opción práctica para países en desarrollo que tratan de acceder a mercados internacionales sofisticados.

En tercer lugar, los exportadores pueden impugnar el uso de medidas que crean que son obstáculos al comercio no justificados mediante el proceso de solución de diferencias de la OMC o mediante negociaciones. En el recuadro 53 se expone un ejemplo.

<sup>17</sup> Wilson, J. y T. Otsuki, *Food Safety and Trade: Winners and Losers in a Non-Harmonized World*, World Development Research Group, Washington, D.C., Banco Mundial, 2002.

<sup>18</sup> 'The Role of Trade Barriers in SMEs Internationalisation', Trade Policy Working Paper No. 45, OCDE, 2006. Disponible en: [www.oecd.org/dataoecd/34/25/37872326.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/34/25/37872326.pdf).

<sup>19</sup> Vergano P. y F. Vergano, *Vietnam's Fisheries Exports to the EC Public-Private Collaboration to Address Non-Tariff Measures*, ITC, 2009. Disponible en: [www.intracen.org/btp/publications/vietnam-fisheries.pdf](http://www.intracen.org/btp/publications/vietnam-fisheries.pdf).

### Recuadro 53: Viet Nam: estudio de caso – asociaciones privadas defienden el sector

La Asociación vietnamita de exportadores y productores de pescados y mariscos (VASEP) representa a las empresas más importantes del sector, fomentando las exportaciones de pescados y mariscos. Cuando los Estados Unidos interpusieron un caso antidumping contra miembros de la VASEP por las exportaciones de bagre, la VASEP apoyó activamente a sus miembros. Creó un fondo exclusivo para defender el caso, ayudó a miembros a encontrar un bufete jurídico para proteger sus intereses y coordinó la defensa.

La VASEP también mantuvo informados a los miembros a medida que el caso avanzaba, lanzó campañas internacionales para proteger los intereses de productores y exportadores vietnamitas y publicó un Libro Blanco para oponerse a las estimaciones de precios usadas por las autoridades de los Estados Unidos como prueba de dumping. Aunque sus miembros perdieron el caso, la campaña de la VASEP sentó un precedente para acciones futuras y fue un buen ejemplo para otras asociaciones profesionales de Viet Nam.

**Fuente:** 'The Role of Trade Barriers in SMEs Internationalisation', Trade Policy Working Paper No. 45, OCDE, 2006. Disponible en: [www.oecd.org/dataoecd/34/25/37872326.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/34/25/37872326.pdf).

En cuarto lugar, la opción más realista para los exportadores es tratar de satisfacer las normas de los mercados donde tratan de introducirse. Es aquí donde se centra la parte restante de este apartado.

Cumplir las normas internacionales o fijar normas nacionales más elevadas no es sencillo. Como se ha apuntado en un informe reciente de la ONUDI, aunque los servicios e infraestructura institucional de MSF y OTC se dan por hecho en países industrializados, esto no es así en la mayoría de países en desarrollo y potencialmente exportadores, donde faltan incluso los elementos más rudimentarios de esta infraestructura<sup>20</sup>.

Al reconocerse este problema cuando se redactaron los acuerdos de la OMC, se introdujo una cláusula especial para sugerir que los países industrializados deberían aportar asistencia técnica relacionada si así lo pedían estos países sin una infraestructura plena implantada. Así, una opción es buscar asistencia técnica del país en cuyo mercado el exportador trata de introducirse. El cuadro 13 enumera las necesidades habituales de exportadores en relación con las exigencias de cumplimiento de obstáculos técnicos al comercio/medidas sanitarias y fitosanitarias (OTC/MSF), incluyendo normas, ensayos, metrología, certificación de sistemas, inspección, rastreo, embalaje y etiquetado. El cuadro 13 también establece la infraestructura y los servicios institucionales necesarios para apoyar estas exigencias.

Para que los exportadores aporten pruebas de cumplimiento con las normas internacionales habituales en los acuerdos OTC/MSF, se precisa una infraestructura compleja de normas, metrología, ensayos y gestión de calidad. Esto puede implantarse en un país o en una región.

Los países implantan estas exigencias diversas de forma que sus exportaciones puedan entrar en mercados objetivo. Crear normas nacionales y usar normas reconocidas internacionalmente también ayuda a los países a no convertirse en vertederos para productos que no alcanzan las normas, mejora su imagen e incrementa la comerciabilidad de sus productos y procesos.

Los países exportadores necesitan establecer dos instituciones clave: un organismo de normalización y un organismo de acreditación. El organismo de normalización es "responsable de la formulación de normas, divulgación, protección de los consumidores y supervisión del mercado"<sup>21</sup>. Debería ser miembro de organizaciones que fijan normas internacionales (ISO, CODEX) y funcionar como el punto de consultas de facto sobre OTC/MSF de la OMC. El organismo de acreditación establece la infraestructura de evaluación de conformidad crítica. En el ámbito nacional, el organismo de acreditación es responsable de acreditar laboratorios, certificadores de sistemas y organismos de inspección.

<sup>20</sup> *Trade Capacity Report Building Report*, ONUDI, 2008. Disponible en: [www.unido.org/fileadmin/media/documents/pdf/tcb\\_unido\\_submission.pdf](http://www.unido.org/fileadmin/media/documents/pdf/tcb_unido_submission.pdf).

<sup>21</sup> Para más información, véase la página web de ONUDI, Standards Bodies, disponible en: [www.unido.org/index.php?id=o72302](http://www.unido.org/index.php?id=o72302).

Cuadro 13: Necesidades habituales de exportadores – exigencias de cumplimiento OTC/MSF

Necesidades de exportadores	Exigencias de cumplimiento	Servicios y/o infraestructura necesarios
Acceso a normas y normativas técnicas	Normas de producto/normativas técnicas, incluyendo embalaje y etiquetado	Centro de referencia en organismos de normalización u otra organización
Ensayos de producto local reconocidos por el cliente (internacional)	Servicios de evaluación de conformidad reconocidos (acreditados) internacionalmente	Actualización del laboratorio de ensayos para la acreditación reconocida internacionalmente ARM (acuerdos de reconocimiento mutuo) entre organismos de acreditación
Exactitud de la medición, manufactura de precisión	Calibración de equipo reconocida internacionalmente; rastreo de medición según la norma (medición) del Sistema Internacional de Unidades (SI)	Actualización del laboratorio de metrología para la acreditación reconocida internacionalmente; esquemas de intercalibración
Garantizar la continuidad de calidad y características del producto	Certificado del Sistema de Gestión de Calidad (ISO 9001) de la empresa	Certificación y capacidad de consultoría, y certificadores reconocidos internacionalmente
Garantizar la continuidad en la gestión del impacto ambiental	Certificado del Sistema de Gestión Medioambiental (ISO 14001) de la empresa	Certificación y capacidad de consultoría, y certificadores reconocidos internacionalmente
Garantía de la seguridad alimentaria	Sistema de gestión para controlar la contaminación alimenticia (HACCP)	Certificación y capacidad de consultoría, y certificadores reconocidos internacionalmente
Tratar inquietudes de los consumidores relacionadas con mano de obra infantil, explotación de los trabajadores, etc.	Responsabilidad social (SA8000)	Certificación y capacidad de consultoría, y certificadores reconocidos internacionalmente
Capacidad de rastreo de productos e insumos del tenedor/estante a la granja/productor	Sistema de rastreo	Certificación y capacidad de consultoría, y certificadores reconocidos internacionalmente
Examen del contenido del envío con respecto al pedido	Inspección del producto	Servicios de inspección transfronteriza

*Fuente: Trade Capacity Report Building Report, ONUDI, 2008*

En algunos países, los organismos nacionales de normalización se denominan “instituciones” o “institutos” (por ejemplo, Institución de Normalización de Sri Lanka, Institución Británica de Normalización); en otros países, se denominan “asociaciones” (por ejemplo, Asociación de Normalización de Zimbabwe) u oficinas (por ejemplo, Oficina de Normalización de la India).

Además de esta infraestructura institucional, las empresas también exigen varias certificaciones del sistema de gestión. El organismo nacional de normalización suele ser responsable tanto de difundir conocimientos de estos sistemas de gestión a nivel de empresa como de formar inspectores.

Para lograr la certificación del sistema, el país precisa organismos de certificación internacionalmente reconocidos. Las empresas también necesitan ensayar servicios para productos químicos, microbiológicos, textiles y de cuero y otros productos. En el entorno comercial mundial, los laboratorios que prestan estos servicios deben tener una acreditación internacional para garantizar la aceptación mundial de los certificados concedidos y evitar la duplicación de costosos ensayos en el extranjero.

Establecer sistemas operativos para evaluar y acreditar la conformidad o mejorar los sistemas nacionales existentes para que satisfagan las exigencias de mercados extranjeros tiende a requerir asistencia técnica de organismos internacionales pertinentes. Al desarrollar infraestructura para el cumplimiento necesario con el fin de apoyar las exportaciones de un país, es importante dar los siguientes pasos:

- Identificar los sectores exportadores del país y la gama de productos producidos.
- Identificar los mercados a los que se destinan estos productos y las exigencias OTC/MSF que deben satisfacerse en dichos mercados.

- Y, determinar los volúmenes comerciales y calcular el número de ensayos e inspecciones de laboratorio, calibraciones de equipo y certificaciones de sistemas de empresas que se necesitan para satisfacer las exigencias de conformidad OTC/MSF<sup>22</sup>.

El sitio web de la ONUDI indica lo siguiente:

El rango de ensayos identificados define la infraestructura de laboratorio necesaria (calibración, microbiológica, química y otros ensayos específicos de sector).

Cada categoría de laboratorio respondería al espectro identificado de ensayos y tiene que disponer de los ensayos de capacidad definidos que deben realizarse.

Entonces, dependiendo del alcance del potencial exportador del país, sectores exportadores clave y la dispersión geográfica de la producción exportadora, puede calcularse aproximadamente el número de laboratorios necesario para satisfacer las necesidades de ensayos<sup>23</sup>.

Los gobiernos pueden usar varias estrategias al mejorar infraestructuras y tratar de obtener la acreditación de los laboratorios existentes:

- **Asociaciones público-privadas (APP)** – La participación del sector privado en el diseño, financiación y ejecución de proyectos de infraestructura se reconoce como un medio para reducir la enorme brecha entre necesidades de infraestructura y los recursos públicos limitados<sup>24</sup>. Las asociaciones público-privadas (APP) son instrumentos habituales para proyectos de infraestructura a efectos de cumplimiento y controles sanitarios y fitosanitarios y de calidad.
- **Atraer inversión extranjera** – Puede invitarse a laboratorios reconocidos internacionalmente para que inviertan. Los inversores pueden generar rentabilidades adecuadas cargando honorarios apropiados por los ensayos.
- **Asistencia entre empresas**<sup>25</sup> – Si se establecen vínculos entre grandes corporaciones y PYME, las empresas locales pueden impulsar su competitividad e integrarse en cadenas de suministro mundiales. Entre los principales motivos dados por los inversores extranjeros para los reducidos niveles de compras a proveedores locales se incluyen las preocupaciones sobre si los bienes y servicios de proveedores locales cumplen sus exigencias de calidad, suministro y precio. Los inversores extranjeros suelen considerar que los proveedores locales no pueden responder a sus necesidades de mejor calidad, suministro y precio. Las grandes empresas pueden ayudar a superar estos obstáculos comerciales y actuar como canales para que los pequeños productores exporten sus bienes y servicios. También pueden ayudar a los pequeños productores a mejorar la calidad de sus productos mediante programas de capacitación y arreglos contractuales.
- **Cooperación regional** – Establecer laboratorios para que los usen exportadores de varios países puede crear economías de escala y mantener normas adecuadas. Un ejemplo es el Programa de Calidad adoptado por la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO), que está en proceso de implantarse en toda la región<sup>26</sup>.
- **Asistencia técnica y financiera** – Puede obtenerse asistencia técnica y financiera de donantes internacionales para mejorar la infraestructura de cumplimiento en las áreas de normas y evaluación de conformidad (ensayo, calibración y acreditación). El recuadro 54 detalla el beneficio de la ayuda de donantes en Sri Lanka.
- **Fomento del comercio** – Los gobiernos pueden ayudar a los exportadores a superar obstáculos comerciales “intercediendo directamente en nombre de los exportadores” ante funcionarios públicos extranjeros. Esto puede implicar varias acciones, incluyendo una representación activa dentro del mercado a través del personal consular, reuniones con funcionarios públicos de alto nivel o debates en foros multinacionales<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> Para más información, véase la página web de ONUDI, Standards Bodies, disponible en: [www.unido.org/index.php?id=o72302](http://www.unido.org/index.php?id=o72302).

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Aggarwal, R. y A. Huelin, 'El sector privado: Asociado importante de la ayuda para el comercio,' *Forum de Comercio Internacional*, Número 4/2009, ITC, 2009. Disponible en: <http://www.forumdecomercio.org/El-sector-privado-Asociado-importante-de-la-ayuda-para-el-comercio>.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Trade and Investment Conference, CEDEAO, 2009. Disponible en: [acpbusinessclimate.org/projets/WP2.28.2-1.057/documents/WP2.28.2-1.057\\_brochure\\_en.pdf](http://acpbusinessclimate.org/projets/WP2.28.2-1.057/documents/WP2.28.2-1.057_brochure_en.pdf).

<sup>27</sup> *Ibid.*

### Recuadro 54: Sri Lanka: Infraestructura de conformidad reconocida internacionalmente

El sector exportador de Sri Lanka se basa en productos elaborados como prendas de ropa y textiles, cerámica, caucho y gambas. En ausencia de laboratorios de ensayos acreditados internacionalmente capaces de emitir certificados de ensayos aceptados en todo el mundo, los exportadores de Sri Lanka se enfrentaron al problema de demostrar el cumplimiento de las exigencias del mercado internacional y llevar sus productos a este mercado. Reconociendo la importancia de que se desarrollaran localmente capacidades de ensayos, la ONUDI, con una aportación financiera de \$EE.UU. 1,8 millones del Organismo Noruego de Desarrollo Internacional (NORAD), aportó un apoyo significativo para la infraestructura de conformidad de Sri Lanka.

La ayuda fue puntual y de importancia estratégica, no sólo para recortar los elevados costos de ensayos en el extranjero de productos fabricados nacionalmente, sino también para proporcionar a los exportadores de Sri Lanka la garantía de la conformidad de sus productos con normas internacionales y con las de los mercados receptores.

El apoyo de la ONUDI/NORAD dio como resultado siete laboratorios acreditados internacionalmente en Sri Lanka para el análisis de alimentos y ensayos químicos, microbiológicos y de caucho/plásticos. Ayudó a establecer y mejorar los laboratorios de ensayos siguiendo las directrices ISO/IEC 17025 y les llevó hacia la acreditación internacional de la Junta sueca de acreditación y evaluación de conformidad (SWEDAC). Para garantizar la exactitud de los ensayos y garantizar una calibración fiable del equipo de ensayos, se reforzaron las capacidades de metrología del país mejorando los laboratorios de metrología industrial en las áreas de la metrología dimensional, volumen, masa, termometría, presión y eléctrica para lograr una acreditación internacional de sus servicios a través de la SWEDAC.

*Fuente: Informe de Desarrollo Industrial, ONUDI, 2009.*

## EXPORTACIÓN EN PRESENCIA DE EMPRESAS DOMINANTES

Actualmente, una gran parte del comercio internacional es comercio intraempresarial, que tiene lugar dentro de empresas en lugar de entre ellas. A medida que las economías crecen, una creciente parte de su comercio se da dentro del mismo sector en general (comercio intrasectorial) con comercio de productos intermedios como piezas enviadas para su incorporación a un producto final (u otro producto intermedio) en otro país. Un ejemplo son las chapas de acero o motores para su incorporación en automóviles.

En algunas áreas, como el comercio de productos frescos, las empresas tienen monopolios virtuales como vendedores, o monopsonios (un mercado en el que un solo comprador se enfrenta a muchos vendedores) como compradores, o ambos. A menudo es muy complicado que personas físicas o pequeñas empresas entren en dichos mercados como comerciantes independientes. Además, cuando se trata con estas grandes empresas, los negocios del país en desarrollo no siempre pueden recibir lo que consideran precios justos, lo que es parte del ímpetu detrás del movimiento por un comercio justo de los últimos años. Al mismo tiempo, hay un reconocimiento generalizado de que, en las condiciones correctas, estas alianzas pueden ser beneficiosas<sup>28</sup>.

Cuando hay empresas dominantes, penetrar en mercados extranjeros puede precisar la realización de alianzas de comercialización estratégicas o formar parte de una cadena de valor. Este enfoque puede aplicarse tanto a bienes como a servicios. Las cadenas de valor también son importantes en el comercio de productos intermedios, que se estima que suponen el 56% del comercio de bienes y el 73% del comercio de servicios<sup>29</sup>. Esto se debe a que la entrada de inversión extranjera directa de empresas transnacionales y las ventas de afiliadas extranjeras de servicios (así como salida de existencias y ventas de afiliadas extranjeras)

<sup>28</sup> *Unleashing Entrepreneurship: Making Business Work for the Poor*, UN Commission on the Private Sector and Development, PNUD, 2008. Disponible en: [www.undp.org/cpsd/indexF.html](http://www.undp.org/cpsd/indexF.html).

*Creating Value for All: Strategies for Doing Business with the Poor*, PNUD 2008. Disponible en: [www.undp.org/gimlaunch](http://www.undp.org/gimlaunch).

<sup>29</sup> Miroudot, S., R. Lanz y A. Ragoussis, 'Trade in Intermediate Goods and Services', OECD Trade Policy Working Paper No. 93, OCDE, París, 2009. World Trade Report 2008 – *Trade in a Globalizing World*, OMC, Ginebra, 2009.

también generan importaciones de productos intermedios, lo que pone de relieve la importancia de las redes de especialización vertical<sup>30</sup>. Las redes de especialización vertical son sistemas de producción en los que las empresas fabrican productos finales en varias fases ubicadas en múltiples países.

## LA IMPORTANCIA DE LAS CADENAS DE VALOR

Para países en desarrollo, estas conclusiones con respecto al tamaño del comercio de productos intermedios son significativas porque estos países son exportadores importantes de materias primas y productos intermedios, mientras que su presencia en el comercio de productos terminados es más limitada. Sin embargo, existe la posibilidad de que, con capacitación o experiencia, puedan avanzar en la cadena de producción hacia productos manufacturados más avanzados. El comercio de productos intermedios es muy sensible al precio y es fácil que las grandes empresas cambien de fuentes de suministro. Esto recalca la utilidad de participar en cadenas de valor que aportan relaciones contractuales estables.

Las cadenas de valor abarcan el abanico de transacciones y servicios de apoyo, como finanzas, logística y transporte, que se precisan para llevar un producto o servicio desde sus orígenes hasta su uso final. Así, las cadenas de valor comienzan con materias primas y otros insumos, moviéndose a través de la producción y la elaboración hasta el embalaje, comercialización y ventas en mercados nacionales e internacionales. Para cada producto o servicio, las cadenas de valor incluyen todas las empresas implicadas en el suministro, producción, elaboración y compra, así como las organizaciones que prestan servicios técnicos, a empresas y financieros para apoyar el proceso de exportación<sup>31</sup>.

Además de los beneficios de participar en el comercio de productos intermedios, participar en una cadena de valor tiene varias ventajas para el pequeño exportador desde una perspectiva de comercialización. La participación en la cadena de valor ofrece un conjunto de información sobre la mecánica del comercio, incluyendo finanzas, transporte y aduanas, así como información sobre embalaje y etiquetado y exigencias del mercado. Puede ofrecer información sobre cambios en la demanda de forma que el exportador pueda adaptarse rápidamente a los cambios. También puede proporcionar aliados útiles contra amenazas proteccionistas y otros cambios en las condiciones de acceso. Por ejemplo, unos aliados en el mercado de los Estados Unidos ayudaron a promulgar la AGOA y a mantener normas de origen beneficiosas para exportadores africanos.

Otro ejemplo es Tailandia, que se ha convertido en un centro de producción de vehículos para los mercados regionales y mundiales a través de sus conexiones con productores automovilísticos y proveedores de piezas y componentes (véase el recuadro 55). Para ello fueron importantes el favorable entorno empresarial en Tailandia, las significativas reformas políticas y la mayor integración regional. Sin embargo, también desempeñaron un papel importante las corporaciones transnacionales en niveles diferentes del proceso de producción y en la comercialización internacional del producto final.

## EL ITC CREA CAPACIDAD

El ITC ayuda a las pequeñas empresas conectándolas con cadenas de valor o ayudándolas para que sean capaces de implicarse en la comercialización directa. Por ejemplo, el ITC ayuda a las empresas a conectar directamente con compradores y a aprender las especificaciones y exigencias de calidad precisas de los principales mercados. El ITC también patrocina a los exportadores para que preparen y asistan a ferias profesionales internacionales. El ITC facilita que se junten compradores y vendedores en reuniones cara a cara. Sin embargo, el éxito exige una preparación cuidadosa, incluyendo análisis de flujos comerciales que ayuden a identificar productos con intereses empresariales complementarios, estudios de la oferta y la demanda que documenten las características del mercado, prácticas empresariales e identificar las empresas más activas en sectores de productos particulares.

30 *Ibid.*

31 Kaplinsky, R. y M. Morris, *A Handbook for Value Chain Research*, Consejo Internacional de Investigación para el Desarrollo, Ottawa, 2000. Disponible en: [www.globalvaluechains.org/docs/VchNov01.pdf](http://www.globalvaluechains.org/docs/VchNov01.pdf).

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), USAID y otras organizaciones para el desarrollo también han elaborado guías y metodologías útiles sobre la cadena de valor.

### Recuadro 55: Tailandia: integración mundial de la industria automovilística

En Tailandia, como en muchos otros países, la industria automovilística fue un objetivo temprano para el desarrollo industrial mediante la sustitución de las importaciones. Los aranceles sobre kits completamente desmontados (CKD) se fijaron mucho más bajos que sobre los vehículos completamente montados (CBU) para fomentar el montaje local. La preocupación de que el esquema inicial había fracasado en su intento por provocar un desarrollo industrial generalizado urgió a Tailandia a adoptar una política de contenido local en 1975, con un ajuste correspondiente en los tipos arancelarios sobre kits completamente desmontados y completamente montados para incentivar más el uso de piezas locales. Las exigencias de contenido local se incrementaron a mediados de los años ochenta.

A finales de los años ochenta se vio un cambio desde la orientación del mercado nacional hacia la integración mundial, creándose el marco para que Tailandia emergiera como un centro de fabricación automovilística y de piezas para automóviles en la región. La economía tailandesa entró en un período de rápido crecimiento económico. Se eliminaron los límites sobre el número de serie de automóviles locales y la prohibición de importación sobre las importaciones de automóviles nuevos. La abolición del esquema de contenido local a partir de 2000 se anunció como parte del cumplimiento tailandés con el nuevo Acuerdo de medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio de la OMC. En el campo de la política de inversión extranjera directa, en 1999 se abolieron con efecto inmediato todos los incentivos selectivos concedidos a actividades orientadas a la exportación y la restricción sobre la propiedad del capital del 49% en proyectos orientados al mercado nacional.

En 1995, Tailandia se convirtió en firmante del programa de complementación de marca a marca de la ASEAN con el fin de promover el comercio de piezas y componentes entre empresas automovilísticas que operen en la región ASEAN. Tailandia también implantó recortes arancelarios generales sobre vehículos de pasajeros completamente montados y también se redujeron los tipos en fases sucesivas sobre kits completamente desmontados empezando en 1992, exponiendo a la industria nacional a una mayor competencia.

Sin embargo, la naturaleza en cascada de la estructura arancelaria ofrece una protección efectiva sustancial a la producción nacional de vehículos de motor, que se estima alcanza un 64,8%, pero no ha sido una limitación determinante para las exportaciones automovilísticas ya que la industria local se ha integrado en una red mundial.

En virtud de las reformas nacionales y la mayor integración en la ASEAN y la región más amplia de Asia Pacífico, la industria automovilística tailandesa se ha sometido a una transformación profunda y ha experimentado un rápido crecimiento orientado a la exportación. Ningún factor por sí solo explica este éxito. Sin embargo, se da el mérito a las corporaciones multinacionales que establecieron instalaciones de producción en Tailandia para atender al mercado mundial.

Aunque empresas importantes como Toyota y Honda usan Tailandia como una base de producción regional importante para vehículos pequeños, muchos fabricantes también usan Tailandia como la base principal para sus camionetas de una tonelada que, como los vehículos pequeños, se comercializan luego a través de sus puntos de venta en otros países. También es destacable que, de los 1 454 proveedores de piezas autóctonos, la gran mayoría de los proveedores de primer nivel operan al amparo de contratos de tecnología con productores extranjeros.

*Fuente:* Athurkola, P. y A. Kohpaiboon, Thailand in Global Automobile Networks, Estudio de Caso, ITC, 2011.

El ITC proporciona entonces una plataforma de negociaciones entre empresas “coincidentes”, de quienes se espera que muestren su compromiso cubriendo los costos de su participación. El ITC también tiene programas para ayudar a pequeñas empresas en la comercialización a la hora de usar tecnologías de la información modernas.

## COMPETENCIA DE TERCEROS PAÍSES

Los exportadores que traten de penetrar en un mercado extranjero deben ocuparse de la competencia de otros exportadores de terceros países. Como se ha tratado anteriormente, un factor importante son las diferentes condiciones de acceso para los distintos exportadores. Algunos exportadores pueden optar a un trato arancelario preferencial, normas de origen más favorables o a la aplicación de MNA cuya repercusión puede no ser igual para todos los terceros países.

Los competidores de mercados extranjeros pueden usar varios instrumentos para fomentar las exportaciones nacionales, algunos de los cuales pueden incumplir reglas internacionales. Por ejemplo, si el competidor usa una subvención a la exportación, posiblemente será ilegal para productos, pero posiblemente será legal para exportaciones de servicios en virtud de las normas actuales. El hecho de que las subvenciones sean actualmente legales para exportaciones agropecuarias depende de si se declararon durante la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales y de si los niveles se incluyen en el ámbito de compromisos para recortar su uso.

Los exportadores que se enfrentan a subvenciones ilegales pueden recurrir a negociaciones bilaterales y, si fracasan, acogerse al mecanismo de solución de diferencias de la OMC. Algunos países no beneficiarios, sobre todo en América Latina, han usado con éxito este enfoque en los últimos años contra políticas de la Unión Europea que apoyaban plátanos de países ACP. Sin embargo, parece poco probable que un país importador emprenda una acción antidumping contra un competidor empresarial de un país tercero en beneficio de un exportador desfavorecido.

En el caso de apoyos jurídicos por competidores de terceros países, la solución a largo plazo es tratar de cambiar las reglas mediante la negociación. El país exportador desfavorecido debería tratar de obtener el apoyo de una coalición de otros Estados interesados. Esto es lo que ha sucedido con el acuerdo para eliminar subvenciones a la exportación agropecuaria en la actual Ronda de Doha de negociaciones comerciales de la OMC, aunque probablemente la implantación no se logrará hasta que concluyan las negociaciones.

## CONCLUSIÓN

### ESTRATEGIAS PARA ACCEDER AL MERCADO

El sector empresarial tiene un interés vital en modificar las tendencias del mercado y las condiciones de acceso, en los cambios en las políticas comerciales y políticas relacionadas y en las negociaciones que afectan al comercio de bienes y servicios. Las exportaciones de los países en desarrollo han crecido a ritmos elevados en los últimos años, y el ITC tiene una gama de herramientas para ayudar a los exportadores a identificar oportunidades de mercado.

Aunque los aranceles medios sobre las mercancías agropecuarias e industriales son modestos, hay áreas de interés importantes para los países en desarrollo y los PMA donde los niveles de protección son ciertamente altos, y las MNA pueden ser importantes (en algunos casos más importantes que los aranceles). En el caso de los servicios, es complicado evaluar la repercusión de las normativas comerciales, y sólo ha habido unos pocos intentos de hacer estos cálculos. Sin embargo, las restricciones sobre la circulación de mano de obra parecen tener una repercusión negativa sólida sobre las ganancias potenciales de los países en desarrollo. Los cambios negociados en los regímenes comerciales presentarán nuevas oportunidades para algunos países y supondrán retos para otros, por ejemplo, con la pérdida de preferencias. Las empresas deben prepararse para el cambio.

Las empresas están bastante preocupadas por la creciente incidencia de las MNA, como los OTC y MSF. Las medidas medioambientales y los derechos antidumping también son más importantes hoy en día. Esto se debe en parte al éxito en la reducción de aranceles y en la eliminación de contingentes y otras MNA en las negociaciones comerciales anteriores. En ocasiones, la cuestión no es la existencia de estas medidas, que pueden existir por motivos socialmente deseables como la protección medioambiental, sino la forma en que se administran. La OMC y la mayoría de acuerdos regionales cuentan con disposiciones de procedimientos de consulta y de solución de diferencias para resolver desacuerdos en torno al uso de las MNA. Las MNA se están tratando en varias áreas de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales, lo que puede suponer aclaraciones adicionales sobre el uso de las MNA.

En diciembre de 2005, una Declaración Ministerial de la OMC reconoció el papel clave que el ITC puede desempeñar como interlocutor de las empresas y proveedor de asistencia técnica. Los Ministros declararon lo siguiente: “En particular, alentamos a todos los Miembros (de la OMC) a cooperar con el Centro de Comercio Internacional, que complementa la labor de la OMC, al ofrecer una plataforma de interacción de las empresas con los negociadores comerciales y asesoramiento práctico para que las pequeñas y medianas empresas (PYME) se beneficien del sistema multilateral de comercio”.

El ITC difunde información sobre el estado de negociaciones comerciales a la comunidad empresarial en el mundo en desarrollo. Esto ha contribuido a posibilitar que la comunidad empresarial desempeñe un papel de presión más activo con sus gobiernos, especialmente en relación con análisis específicos sectoriales donde las negociaciones tendrán un reflejo directo sobre sus actividades futuras, por ejemplo nuevas oportunidades de comercialización cuando desaparezcan los obstáculos en mercados extranjeros o presión para realizar ajustes a medida que se reduzca la protección del mercado nacional.

Además de una promoción más activa para fomentar sus propios intereses en negociaciones comerciales, los países en desarrollo necesitan posicionarse para aprovecharse de las oportunidades comerciales resultantes de cambios en la política comercial y de los acontecimientos del mercado. Identificar mercados, incluyendo nichos potenciales, y las condiciones para el éxito en estos mercados (como las tendencias y gustos cambiantes) son áreas fundamentales donde el ITC ofrece ayuda.

Aunque las negociaciones de la OMC han avanzado despacio, en parte debido a la complejidad de los asuntos y al número de participantes, durante los últimos años ha habido un rápido incremento en el número de acuerdos regionales y parece que esta tendencia va a continuar. Una explicación para esta tendencia es la presión de las comunidades empresariales, que tienen vínculos estrechos en países vecinos donde las empresas pueden calcular más claramente las ganancias y riesgos potenciales como resultado de reforzar los lazos en mercados regionales más amplios sin esperar a los resultados de la OMC. Las empresas necesitan adoptar un papel más activo en todas estas negociaciones para garantizar que el resultado facilita el comercio y la inversión y que se minimizan los obstáculos burocráticos.

Las negociaciones de la OMC llevarán a una pérdida de preferencias en algunas áreas de interés clave para los países en desarrollo. Por ejemplo, los países africanos no pueden esperar seguir beneficiándose de la Ley de Crecimiento y Oportunidades para África de los Estados Unidos en la misma medida que en el pasado. Las empresas deben pasar de una estrategia basada en explotar los accesos preferenciales a una de incrementar la competitividad en mercados internacionales, y aquí se incluye participar en cadenas de valor mundiales. Elevar la productividad y reducir costos son claves para aumentar la competitividad. También se necesitan acciones públicas para mejorar las infraestructuras, la formación profesional, los mercados financieros y los marcos jurídicos e institucionales, mientras se reducen los obstáculos burocráticos para hacer negocios y se facilita la inversión.

Las empresas deben estar alerta ante los retos que surjan de los cambios en las condiciones comerciales, incluyendo la aparición de competidores nuevos y el uso por terceros países de varios instrumentos legales e ilegales para fomentar sus exportaciones. Los cambios en los regímenes comerciales en casa y en el extranjero pueden provocar una mayor competencia. Las empresas pueden ser capaces de afrontar esta competencia mejorando su competitividad en líneas de producción existentes. Sin embargo, las empresas también necesitan adaptarse, por ejemplo, orientándose a productos alternativos basados en bases tecnológicas existentes.

Los gobiernos deben preocuparse de los efectos negativos sobre el sector privado, así como sobre el mercado laboral. Puede que los gobiernos necesiten implantar programas de ajuste, apoyando el reciclaje laboral de trabajadores para ayudarles a ellos y a las empresas en las que trabajen para afrontar los cambios y, cuando fuere necesario, facilitando el traslado hacia nuevas líneas de producción.

Es raro que los cambios en los regímenes comerciales ocurran de forma repentina. La comunidad empresarial y las administraciones públicas suelen tener cierto tiempo para adaptarse a las nuevas situaciones. En la OMC, normalmente hay un período de implantación de cinco a diez años que puede exigir una acción legislativa de los Estados miembros. Sin embargo, en el pasado se han dado algunas modificaciones relativamente rápidas y varios países en desarrollo han tenido dificultades en adaptarse a las nuevas situaciones. Hay ayuda disponible en el ITC y otras organizaciones internacionales, a través de apoyo bilateral, y también en ONG.

## ANEXO: CLASIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS NO ARANCELARIAS (MNA) PARA EL COMERCIO DE MERCANCÍAS

La siguiente taxonomía de las MNA ha sido elaborada por técnicos expertos de organizaciones internacionales, incluyendo la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el ITC, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta clasificación se usa para recopilar, clasificar, analizar y difundir información sobre las MNA recibida de fuentes oficiales, como normativas públicas, y de datos basados en percepciones, como estudios.

La clasificación diferencia las MNA según 16 capítulos (indicados por letras alfabéticas), y cada uno contiene ramas (1 dígito), sub-ramas (2 dígitos) y hojas (3 dígitos). Esta clasificación se apoya en el existente, pero desfasado, Sistema de codificación de medidas de control del comercio (SCMCC) de la UNCTAD, y se ha modificado y ampliado añadiendo varias categorías de medidas para reflejar las actuales condiciones comerciales. La clasificación actual de MNA se finalizó en noviembre de 2009.

El Capítulo A, relativo a medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), se refiere a leyes, decretos, normativas, exigencias, normas y procedimientos para proteger la vida o la salud de seres humanos, animales o plantas frente a riesgos como el establecimiento o propagación de plagas, enfermedades, organismos portadores de enfermedades u organismos causantes de enfermedades, así como frente a riesgos de aditivos, contaminantes, toxinas, organismos causantes de enfermedades en alimentos, bebidas o piensos. El capítulo también se conoce como MSF.

El Capítulo B, relativo a medidas técnicas, contiene medidas que implican la especificación técnica de productos o procesos de producción y sistemas de evaluación de conformidad. Este capítulo también se conoce como los obstáculos técnicos al comercio (OTC). Las medidas OTC se aplican a menudo a mercancías industriales, pero también pueden aplicarse a productos agropecuarios. Una MNA aplicada a productos agropecuarios se clasifica como una medida técnica si su objetivo no es la seguridad alimentaria. Si el objetivo es la seguridad alimentaria, la medida se clasifica como MSF.

El Capítulo C, relativo a inspección previa a la expedición y otras formalidades (aduaneras), se refiere a comprobar, consignar, verificar y controlar envíos de mercancías antes de entrar, o al entrar, en el país de destino. Las inspecciones y la cuarentena son ejemplos de estas medidas.

El capítulo D, relativo a medidas de control de precios, incluye medidas para controlar los precios de artículos importados para: apoyar el precio nacional de ciertos productos cuando los precios de importación de estas mercancías son menores; establecer el precio nacional de ciertos productos por la fluctuación del precio en los mercados nacionales o por la inestabilidad del precio en un mercado extranjero; y neutralizar el daño resultante de prácticas de comercio exterior “desleales”.

El Capítulo E, relativo a licencias, contingentes, prohibiciones y otras medidas de control de cantidad, incluye medidas que limitan la cantidad comerciada, como contingentes, y licencias y prohibiciones de importación no relacionadas con MSF (las licencias y prohibiciones relacionadas con MSF se incluyen en el Capítulo A).

El Capítulo F, relativo a gravámenes, impuestos y otras medidas pararancelarias, se refiere a medidas, distintas de medidas arancelarias, que incrementan el costo de las importaciones de forma similar, es decir, mediante un porcentaje o cantidad fijos. También se conocen como medidas pararancelarias.

El Capítulo G, relativo a medidas financieras, se refiere a medidas destinadas a regular el acceso a, y el costo de divisas para, importaciones, y define las condiciones de pago.

El Capítulo H, relativo a medidas anticompetitivas, se refiere a medidas destinadas a conceder preferencias o privilegios exclusivos o especiales a uno o más grupos limitados de operadores económicos.

El Capítulo I, relativo a medidas de inversión relacionadas con el comercio, trata de medidas que restringen la inversión exigiendo contenido local, o exigiendo que la inversión deba relacionarse con exportaciones para compensar importaciones.

El Capítulo J, relativo a restricciones de distribución, se refiere a medidas restrictivas relacionadas con la distribución interna de productos importados.

El Capítulo K, relativo a la restricción en servicios de postventa, se refiere a medidas que restringen a los productores de mercancías exportadas a la hora de prestar servicios de postventa en el país importador.

El Capítulo L, relativo a subvenciones, incluye medidas relacionadas con apoyo público nacional a productores, como transferencias de fondos directas o potenciales (por ejemplo subsidios, préstamos, inyecciones de capital), pagos a un mecanismo de financiación y apoyo de precios o a los ingresos.

El Capítulo M, relativo a restricciones en la contratación pública, se refiere a medidas que controlen la compra de mercancías por organismos públicos, prefiriendo en general proveedores nacionales.

El Capítulo N, relativo a propiedad intelectual, se refiere a medidas relacionadas con derechos de propiedad intelectual en el comercio. La legislación de propiedad intelectual abarca patentes, marcas, diseños industriales, diseños de trazado de circuitos integrados, derechos de autor, indicaciones geográficas y secretos comerciales.

El Capítulo O, relativo a normas de origen, trata las leyes, normativas y determinaciones administrativas de aplicación general que las administraciones públicas de países importadores aplican para determinar el país de origen de las mercancías.

El Capítulo P, relativo a medidas relacionadas con la exportación, abarca todas las medidas que los países aplican a sus exportaciones. Incluye impuestos sobre la exportación, contingentes de exportación o prohibiciones de exportación, entre otras cosas. Este capítulo debe usarse cuando el país exportador aplique la medida, es decir, cuando las aduanas del país de origen deban otorgar cierta documentación que el socio importador no exija. Todos los demás capítulos (del A al O) se refieren a medidas que los países aplican a sus importaciones.





igualdad de condiciones

bonne  
**competitors**  
servicio concurrents

**mercado**  
buena  
precio

**conditions**  
servicio post-venta  
**bienes de equipo**

entrées • los costos de producción

los gastos de envío  
**lower price**

**quality**  
appropriate

**competidores**  
les coûts de production  
la vente conditions

**calidad**  
des conditions d'égalité

**venta**

**inputs**

**sale**

**capital goods**

de qualité  
foreign market

**prix**

service approprié

**service**  
appropriée conditions

good  
la livraison  
entrega

**delivery**

**marché**  
production costs

**price**

être en mesure de  
entradas  
ser capaz de

**after-sales services**

equal terms  
prix inférieur  
**services**  
adecuado  
delivery costs  
un precio más bajo

proceso competitivo

les frais de livraison  
procès concurrentiel

**process**

accessibles biens d'équipement

**being able to deliver**

**competitiveness**

## CAPÍTULO 5

# MEJORA DE LOS INSUMOS Y BIENES DE CAPITAL

INTRODUCCIÓN .....	154
LA APERTURA DEL MERCADO PUEDE REDUCIR LOS COSTOS.....	155
ELIMINACIÓN DEL SESGO CONTRARIO A LA EXPORTACIÓN .....	157
REDUCCIÓN DE LOS COSTOS DE LOS INSUMOS .....	158
NORMAS DE LA OMC EN CUANTO A SUBVENCIONES .....	159
PLANES ESPECIALES DE EXONERACIÓN DE ARANCELES.....	162
RESTRICCIONES A LA EXPORTACIÓN E IMPUESTOS .....	164
ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES .....	166
ABASTECIMIENTO REGIONAL.....	170
APOYO A LOS INSUMOS PARA EXPORTACIONES .....	172
ACCIONES PARA ATRAER LA IED .....	173
CONCLUSIÓN .....	175

# MEJORA DE LOS INSUMOS Y BIENES DE CAPITAL

## INTRODUCCIÓN

Pueden ser cruciales para la competitividad de la exportación el acceso a los insumos de mercancías y servicios a precios del mercado mundiales y la capacidad para aprovechar las oportunidades de exportación en determinadas condiciones de acceso, estudiados en el capítulo 4. En última instancia, en igualdad de condiciones de acceso como competidores, la competitividad en un mercado extranjero pasa por ser capaz de realizar la entrega a un precio final que sea inferior al de los competidores, teniendo en cuenta condiciones de venta, calidad, plazos de entrega y, si procede, servicios postventa. Este precio final del producto o servicio es, en sí mismo, un compuesto de costos de producción y costos de entrega y éstos pueden ser incluso mayores que los costos de producción.

Por ejemplo, el costo de producción de un plátano en Latinoamérica se ha estimado en tan sólo un 10% del precio minorista final en un supermercado europeo. El 90% restante del precio minorista se explica por los distintos servicios que se emplean en trasladar el plátano desde la verja de la explotación agrícola hasta la estantería del supermercado. Para los demás productos, es probable que el porcentaje correspondiente oscile entre el 10% y el 50%. En igualdad de condiciones, la competitividad internacional depende en gran medida del precio de las importaciones de productos y servicios utilizados no sólo en la producción, sino también en la entrega del producto o servicio al consumidor o usuario.

A nivel de producción (la verja de la explotación o de la fábrica, o su equivalente en los servicios), los factores clave para la competitividad son la productividad total de los factores y el costo de los insumos en el proceso de producción. A su vez, la productividad depende de una serie de factores, como la tecnología, la calidad de la mano de obra (la combinación adecuada de capacidad/costo del salario) y la gestión. La tecnología adecuada puede variar de conformidad con la escala de producción y el costo de otros insumos, como mano de obra, energía y otros en el país productor. Por ejemplo, la tecnología apropiada en un mercado pequeño, protegido por altos costos de transporte, y en el que los costos de la mano de obra son también bajos puede ser muy distinta de la de un mercado grande con altos costos de mano de obra en un sector sujeto a importantes economías de escala.

A título de ejemplo, en un país pequeño pueden producirse lingotes de hierro de manera económica en una fundición de carbón simple o, en un nivel de sofisticación distinto, se puede producir acero en una planta pequeña (dependiendo del acceso a la chatarra), mientras que en un país grande, puede que sea necesaria una planta de acero completamente integrada. No obstante, por lo que respecta a la exportación, probablemente, el productor a gran escala captará el mercado mundial, pero puede que siga habiendo oportunidades de exportación para los productores a pequeña escala en países vecinos que también estén alejados del productor a gran escala. Por ello, la competitividad internacional puede depender del acceso a la tecnología y a los insumos de materiales, piezas y componentes a precios mundiales.

Sin embargo, el precio minorista final también depende de los costos de los servicios necesarios para entregar los productos o servicios al comprador, incluyendo transporte, seguro, finanzas y telecomunicaciones, etc. El país exportador también debe tener en cuenta la liberalización de los sectores de servicios para asegurarse de que sus exportaciones de productos tienen acceso a los servicios a precios mundiales. Ello es igualmente importante, si no más aún, en el caso de la exportación de servicios, como el turismo, y otras exportaciones potenciales en los sectores de servicios empresariales, banca y tecnologías de la información donde algunos países en desarrollo están logrando exportar con éxito actualmente.

¿Cómo pueden los productores de productos y servicios en países en desarrollo que deseen lograr competitividad internacional asegurarse tener acceso a insumos a precios mundiales? Bien podría darse el caso de que, en el sector pertinente, el mercado nacional sea altamente competitivo y ya produzca bienes y

servicios a precios mundiales debido a la competencia nacional. No obstante, no todos los países pueden obtener una ventaja comparativa en todos los sectores incluso cuando cuenten con una ventaja absoluta en todas las áreas, lo cual es improbable.

En la entrega de productos y servicios a mercados internacionales ¿tiene acceso el exportador a los servicios necesarios para el comercio a precios competitivos? A más largo plazo, es deseable tratar de garantizar la apertura a la competencia de los proveedores a precios mundiales para mantener el mercado nacional competitivo y aportar insumos a precios mundiales para los exportadores de productos y servicios.

## LA APERTURA DEL MERCADO PUEDE REDUCIR LOS COSTOS

Es una creencia generalmente aceptada entre los economistas que, con sujeción a determinadas cualificaciones, la apertura es clave para el crecimiento económico, al menos a largo plazo. Ello ha sido clave en las prescripciones de las políticas de las instituciones financieras internacionales durante muchos años. Se basa en la noción de que la apertura conduce a la especialización que, a su vez, reduce los costos, a una mejor asignación de los recursos escasos, a un mejor funcionamiento de la economía y, con ello, al crecimiento.

Pero existen situaciones que pueden justificar alguna forma de intervención, basadas en ideas arraigadas de economía del bienestar y el llamado teorema del segundo mejor, por ejemplo, para proteger el medio ambiente<sup>1</sup>. No existen garantías de que el proceso de avanzar hacia una mayor apertura se consiga rápidamente y sin que sea necesario un costoso ajuste. Ello lleva al análisis, en la siguiente sección, sobre cómo reducir los costos de los exportadores mientras se introduce paulatinamente una mayor apertura.

Mientras algunos países industrializados persiguen una mayor apertura al comercio, otros adoptan un enfoque más cauto. Muchas economías se replegaron tras la depresión de los años treinta, dejando altas barreras no arancelarias (BNA) y arancelarias que ha costado muchos años reducir. En los países en desarrollo, también hubo un período en el que la tendencia en entre los teóricos de la economía de desarrollo era a favor de la industrialización de sustitución de la importación. Ello se basaba en el trabajo de Raúl Prebisch<sup>2</sup> de la Comisión Económica para América Latina y de Hans Singer<sup>3</sup>, en aquel momento, del Departamento de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas. Singer alertaba de un deterioro a largo plazo de las relaciones de intercambio para los países en desarrollo, con una caída de sus precios de exportación de materias primas en relación con sus precios de importación de productos manufacturados.

En contra de la visión de muchos economistas neoclásicos del momento, la tesis Prebisch-Singer (como llegó a llamarse) preveía que una dependencia constante de las exportaciones primarias llevaría a la mayoría de países en desarrollo a aumentar su endeudamiento y ensancharía las desigualdades de ingresos a nivel mundial. En estas condiciones, el libre comercio nunca sería un comercio justo e invocaban la sustitución de las importaciones, los controles arancelarios y el impulso de la industrialización<sup>4</sup>. Su trabajo también se convirtió en la base del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) que trataba de dar a las exportaciones de países en desarrollo una ventaja en los principales mercados.

Sin embargo, desde mediados de los ochenta, el Consenso de Washington sobre el comercio condujo a las reformas comerciales más importantes de la historia reciente en el mundo en desarrollo y en las economías en transición en virtud de programas de reforma estructurales del Fondo Monetario Internacional y del

1 *Wealth and Welfare*, del economista británico Arthur Cecil Pigou, publicada en 1912, analiza esta cuestión. Posteriormente, Pigou fue duramente criticado, aunque las críticas de su papel para el Estado parecen más débiles a la luz de la crisis financiera de 2008. *Trade and Welfare*, del economista británico James Meade, publicada en 1955, también estudia esta cuestión. Sin embargo, a menudo parece que los formuladores de políticas prefieren centrarse en una versión ingenua y simplista de la teoría que se ajuste a su visión.

2 Prebisch, R., *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, Nueva York, Naciones Unidas, 1950.

3 Singer, H., 'The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries', *American Economic Review* 40, N° 2, págs. 473-485, 1950.

4 Toye, J. y R. Toye, *The UN and Global Political Economy: Trade, Finance, and Development*; capítulo 5, Bloomington and Indianapolis, Indiana University Press, 2004.

Banco Mundial. Estas reformas “autónomas” de los países en desarrollo desde mediados de los ochenta, realizadas con distintos grados de entusiasmo, condujeron a una reducción drástica de la intervención en el comercio de los países en desarrollo y a una mayor apertura de sus economías a la inversión extranjera.

Los aranceles cayeron desde niveles muy altos a tarifas moderadas y se produjo una significativa racionalización de las estructuras arancelarias, reduciendo el número de franjas, en algunos casos, a un único nivel. Las BNA, como los contingentes, se eliminaron en gran medida. Este proceso ha continuado en países como China o la India, de manera que las tarifas aplicadas se encuentran ahora por debajo del 10%. Además, de conformidad con estos programas de reforma, la dispersión de las tarifas por sectores se ha visto significativamente reducida y la progresividad arancelaria es ahora más marcada en los países desarrollados que en los países en desarrollo.

Aparte de la teoría comercial tradicional, el proceso de reforma estaba justificado por pruebas estadísticas que relacionaban la apertura con el crecimiento<sup>5</sup>. También hubo algunos éxitos notables, en especial en Asia oriental. No obstante, no todos los éxitos podían atribuirse a la aplicación de políticas comerciales ortodoxas; también hubo una serie de fracasos, en especial, en África, y, recientemente, las instituciones de Bretton Woods se han replanteado seriamente las prescripciones para las políticas comerciales. Muchas de las reformas se llevaron a cabo a la vista del desarrollo de la teoría comercial que ponía en entredicho la nueva sabiduría convencional<sup>6</sup>.

Tras la ralentización económica posterior a las crisis de Asia, la Federación de Rusia y el Brasil de 1997-1998, unos dos años después de la conclusión de la Ronda Uruguay y del establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se intensificó la reconsideración del impacto de las reformas del comercio. La largamente esperada necesidad de retomar la ortodoxia representada por el Consenso de Washington se hizo sentir de varias maneras. En primer lugar, se encontraba el reto intelectual del economista estadounidense Joseph Stiglitz y del economista turco Dani Rodrik, quienes cuestionaron el énfasis otorgado a la apertura y la falta de atención a las cuestiones institucionales y de gobernanza<sup>7</sup>. En segundo lugar, los problemas a la hora de aplicar acuerdos de la OMC llevaron al fracaso de los intentos de lanzar una nueva ronda de negociaciones comerciales en Seattle en 1999. En tercer lugar, en los años noventa se produjo un incremento espectacular de los acuerdos comerciales regionales. Por último, surgieron cada vez más pruebas del fracaso de las reformas comerciales, especialmente en África.

En 2008, la Comisión de Crecimiento y Desarrollo (en adelante, la Comisión de Crecimiento) indicó que la dependencia de los mercados para asignar los recursos eficazmente es indudablemente necesaria pero “eso no es lo mismo que permitir que alguna combinación de mercado y un conjunto de reformas determinen los resultados”. La Comisión prosigue: “Además de identificarse con el objetivo de lograr un crecimiento elevado, los gobiernos deben ser pragmáticos en su consecución. Las medidas ortodoxas tienen una aplicación limitada.... De haber existido sólo una doctrina de crecimiento válida, estamos seguros de que la habríamos encontrado<sup>8</sup>. La Comisión destacó que los economistas pueden predecir con cierto grado de certeza cómo reaccionará una economía de mercado madura a sus prescripciones normativas. Sin embargo, los mercados maduros se asientan en profundas bases institucionales que definen los derechos de propiedad, exigen el cumplimiento de los contratos, dan a conocer los precios y subsanan las deficiencias de información entre compradores y vendedores, bases que a menudo no existen en los países en desarrollo.

Teniendo en cuenta que una parte importante del desarrollo consiste, precisamente, en la creación de dichas capacidades institucionales, la Comisión de Crecimiento afirma:

5 Dollar, D. y A. Kraay, 'Trade, Growth and Poverty', *Economic Journal*, 114: 493, págs. 22-49, 2004. Sin embargo, tal y como enfatizó Dollar en numerosas ocasiones, se trataba de resultados estadísticos que incluían una serie de países por encima y por debajo del resultado central. Véase también: Sachs, J., W. Warner, 'Globalization and economic reform in developing countries', *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, Washington, D.C., Brookings Institution, 1995. En 2002, el economista turco Dani Rodrik y el economista venezolano Francisco Rodríguez criticaron la solidez de los resultados estadísticos.

6 Krugman, P., 'Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade', *American Economic Review*, 70, págs. 469-479, 1980. Krugman, P., *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge, MIT Press, 1986.

En 1992, Krugman expresó su decepción por que “el cambio bastante radical en la manera en que los economistas explican el comercio internacional ha tenido, hasta ahora, relativamente poco impacto en sus recomendaciones acerca de las políticas comerciales.” Véase: Krugman, P., 'Does the New Trade Theory Require a New Trade Policy?' *The World Economy*, 15:4, 1992.

7 Stiglitz, J., *Globalization and Its Discontents*, New York, W.W. Norton, 2002. Rodrik, D., *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, D.C., Institute for International Economics, 1997.

8 *Informe sobre el crecimiento – Estrategias para el crecimiento sostenido y el desarrollo incluyente*, Comisión de Crecimiento y Desarrollo, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 2008. Disponible en: [www.growthcommission.org/index.php?Itemid=169&id=96&option=com\\_content&task=view](http://www.growthcommission.org/index.php?Itemid=169&id=96&option=com_content&task=view).

“No conocemos detalladamente cuáles son los pasos a seguir para diseñar dichas instituciones y las autoridades responsables de formular políticas no pueden establecer, en todos los casos, cómo funcionará un mercado en ausencia de las mismas. Las dificultades son mayores cuando se intenta predecir con exactitud el impacto de los cambios de políticas y las reformas en las economías en desarrollo. En esta etapa, nuestros modelos o instrumentos de predicción son incompletos en muchos aspectos importantes. Consiguientemente, es prudente que los gobiernos utilicen un enfoque experimental para llegar a cabo la política económica.”

En este sentido, la Comisión cita la máxima del líder y reformista chino, Deng Xiaoping, citada frecuentemente, “hay que atravesar el río tanteando las rocas”, y argumenta que los gobiernos deben avanzar paso a paso y evitar los cambios de políticas repentinos que podrían entrañar más riesgos que beneficios. De esta manera, se ponen límites a los daños potenciales que podría ocasionar un error de políticas, permitiendo que el gobierno y la economía se autocorrijan con más facilidad. También destaca que formular las políticas es tan solo una parte de la batalla; también es preciso aplicarlas fielmente y administrarlas de manera razonable.

Aunque, sorprendentemente, la Comisión de Crecimiento no dice apenas nada sobre las políticas comerciales, toca una serie de áreas estrechamente relacionadas, incluyendo, de manera breve, lo que llama la “gran importancia simbólica” de la Ronda de Doha, aparentemente aceptando la degradación, por parte de muchos economistas, de su importancia económica. En las áreas de fomento de la exportación (incluyendo subvenciones explícitas o implícitas, pero no ferias comerciales, etc.) y las políticas industriales (en particular individualizando objetivos más que agrupándolos, etc.), la Comisión de Crecimiento indica las distintas visiones del debate que se escucharon durante su trabajo. La posición ortodoxa sugiere que no funcionan ni la promoción de las exportaciones ni la política industrial. Sin embargo, la Comisión, rompiendo claramente con la opinión ortodoxa sugiere que “si una economía está fracasando en diversificar sus exportaciones y en generar trabajos productivos en nuevos sectores, los gobiernos buscarán formas de dar un empujón al proceso y eso deberían hacer.” Sin embargo, la Comisión se cubre las espaldas argumentando que estos esfuerzos deberían respetar determinados límites:

- En primer lugar, deberían ser temporales, porque se han diseñado para superar problemas que no son permanentes.
- En segundo lugar, deberían evaluarse de forma crítica y abandonarse con rapidez si no producen los resultados deseados. Las subvenciones pueden justificarse si un sector de exportación no puede comenzar sin aquéllas. Pero si no puede mantenerse funcionando sin las mismas, la política original fue un error y deberían abandonarse las subvenciones.
- En tercer lugar, aunque tales políticas discriminan a favor de las exportaciones, deben permanecer tan neutrales como sea posible sobre la clase de exportaciones. Tanto como fuere posible, deberían ser neutrales en cuanto a sectores concretos, dejando el resto de la elección a los inversionistas privados. Por último, y de mucha importancia, la promoción de exportaciones no es un buen sustituto de otros ingredientes clave de apoyo, a saber: educación, infraestructura, regulación sensible y otros semejantes.

Por lo tanto, entre los economistas profesionales, está prevaleciendo una tendencia más cautelosa a la apertura al mercado o, al menos, a la liberalización rápida y sin restricciones a la vista de los costos de ajuste y la existencia de externalidades. Ello plantea la cuestión de cómo reducir la carga de las intervenciones comerciales existentes en bienes y servicios sobre los exportadores a corto plazo.

## ELIMINACIÓN DEL SESGO CONTRARIO A LA EXPORTACIÓN

Aparte del argumento general sobre los beneficios de una economía más abierta (al menos a largo plazo), también se reconoce desde hace tiempo que proteger las industrias nacionales puede llevar a dificultades para los exportadores al aumentar el precio de los insumos<sup>9</sup>. En general, los aranceles y otras medidas que protegen a las industrias nacionales pueden desalentar la exportación<sup>10</sup>. Ello puede explicarse de varias maneras.

9 Ello tiene su fundamento intelectual en: Lerner, A. P., ‘The Symmetry between Import and Export Taxes,’ *Economica*, (New Series), 3(11), págs. 306-313, 1936.

10 Aron, J., B. Kahn y G. Kingdon, editores, *South African Economic Policy under Democracy*, New York, Oxford University Press, 2009.

En primer lugar, los aranceles aumentan directamente el precio de los insumos importados: materias primas, productos semiacabados y bienes de capital. También incrementan la rentabilidad del sector de importación competidor protegido que entonces es capaz de subir el precio de otros insumos, como solares, mano de obra (índice salarial) y servicios. Ello tiene un efecto negativo sobre los exportadores que deben adoptar esos precios u ofertas para sus insumos.

En segundo lugar, como visión alternativa de la cuestión, es probable que los aranceles reduzcan las importaciones, provocando un impacto positivo sobre la balanza de pagos y, por consiguiente, una presión ascendente sobre la moneda local, que llevaría a su reevaluación. Ello supone que las exportaciones se vuelvan más caras para los extranjeros, que se ven afectados negativamente.

En cualquier caso, la protección u otras formas de intervención de un sector preferencial de importación concurrente tiene un impacto negativo sobre el sector de la exportación, provocando un sesgo contrario a la exportación. Ello es así incluso en el caso de que los insumos importados estén exentos de impuestos para los exportadores, porque seguirán teniendo que competir por los insumos que no sean importados, pero cuyos precios se vean afectados por el sector protegido o apoyado que sube el precio de esos insumos.

Sin embargo, la apertura por sí sola puede no ser suficiente. Es posible que no haya suficiente competencia en el mercado nacional y que también deba solucionarse. Por ejemplo, cuando Argentina redujo considerablemente la protección sobre los coches y otros productos para reducir los precios como parte de su impulso antiinflacionista tras la adopción de la Ley de circulación del austral convertible de 1991 (una norma de conversión para el peso), se descubrió que las grandes empresas nacionales del comercio de distribución no necesitaban reducir sus precios minoristas. Ello exigió la adopción de una ley de defensa de la competencia más agresiva. En Colombia, tras la apertura del sector bancario a los bancos extranjeros a finales de los noventa, la llegada de bancos extranjeros condujo a una mejora de la calidad de servicios bancarios, incluyendo por parte de los bancos locales, pero no parece haber habido una reducción de los tipos de interés o cualquier otro indicio de competencia en precios como consecuencia de tecnologías bancarias mejoradas, en un entorno en que los bancos extranjeros coexisten cómodamente con los bancos locales.

Sólo una apertura integral de la economía de bienes y servicios, acompañada de esfuerzos para mejorar la competencia en el mercado nacional, pueden eliminar el sesgo contrario a la exportación. La dificultad estriba en que puede ser complejo reducir o eliminar a corto plazo las medidas que protegen o apoyan al sector de importación competidor de bienes o servicios sin causar graves problemas de ajustes estructurales, tal y como se analiza en la sección anterior.

¿Cómo puede actuar un gobierno para reducir los costos de los insumos en la exportación de bienes y servicios sin asumir una liberalización integral, potencialmente perjudicial, a corto plazo? Las opciones disponibles para que los gobiernos ayuden a los exportadores son actuar directamente sobre la importación, la exportación o los costos de producción, incluyendo a través de medidas a largo plazo que no son específicas del comercio internacional. Sin embargo, al adoptar algunas de estas medidas específicas, los gobiernos deben hallar medios que no incumplan las normas de la OMC, cuyo alcance se ha ampliado desde los días del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Algunas de las medidas empleadas anteriormente con éxito por los exportadores, por ejemplo, en el Asia oriental, ya no están legalmente disponibles para los nuevos exportadores. Asimismo, la Ronda de Doha podría llevar a una mayor dureza en esas normas.

## REDUCCIÓN DE LOS COSTOS DE LOS INSUMOS

Existe una serie de medios que pueden emplearse para reducir los costos de los insumos importados para los sectores de exportación, pero en virtud de las normas de la OMC, es necesario prestar atención para garantizar que éstos no sean únicamente para los exportadores o se correría el riesgo de que el plan se considere una subvención a la exportación.

Algunos países favorecen el uso de planes especializados porque son más fáciles de administrar que las reformas nacionales a mayor escala. Dichos planes incluyen el uso de devoluciones de derechos arancelarios y licencias de importación especiales para los exportadores, así como planes especializados, como industrias manufactureras bajo control aduanero y zonas francas industriales. Los países en desarrollo pueden beneficiarse del uso de normas más favorables en cuanto a las subvenciones para apoyar la industria local, como devoluciones de derechos arancelarios, zonas económicas especiales (ZEE), condonación o no cobro de rentas públicas debidas y créditos a la exportación.

Los gobiernos deben tener en cuenta las ventajas de liberalizar siguiendo el modelo de liberalización preferencial o de la Nación Más Favorecida (NMF). Antes de estudiar en detalle estos distintos enfoques, resulta útil revisar brevemente las normas de la OMC en cuanto a subvenciones, que abarcan ayudas nacionales y subvenciones a la exportación.

## NORMAS DE LA OMC EN CUANTO A SUBVENCIONES

Las normas de la OMC en cuanto a subvenciones son muy complejas y distinguen entre ayudas nacionales (subvenciones) y subvenciones a la exportación; asimismo, establecen un trato diferenciado para productos agrícolas y los manufacturados. Las subvenciones se definen como compromisos económicos de la administración pública. Pueden adoptar la forma de transferencias financieras directas o indirectas, prácticas administrativas que implican transferencias, ingresos a los que se renuncia, provisiones de bienes y servicios (aparte de infraestructura) o alguna otra forma de ayuda en cuanto a precios o ingresos. Algunas subvenciones están prohibidas, mientras que otras se consideran “recurrirbles” ya que están sujetas a acciones a nivel multilateral o a medidas compensatorias<sup>11</sup>.

Todas las subvenciones “específicas”, que deben notificarse a la OMC, no están legalmente disponibles por lo general, es decir, se trata de subvenciones dirigidas a empresas, sectores o regiones concretos, así como subvenciones a la exportación y subvenciones de sustitución de las importaciones. El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC (acuerdo SMC) clasifica las subvenciones específicas en tres categorías diferentes: subvenciones prohibidas (rojo), recurrirbles (ámbar) y no recurrirbles (verde), conocido como el enfoque del semáforo. Sin embargo, la categoría no recurrirble fue eliminada el 31 de diciembre de 1999. Asimismo, el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC prohíbe el uso de subvenciones a la exportación, salvo si van acompañadas de compromisos de reducción específicos de producto, y define las condiciones en virtud de las cuales determinados tipos de subvenciones nacionales (el compartimiento verde, el compartimiento azul o el compartimiento del trato especial y diferenciado (EyD)<sup>12</sup>) están exentas de compromisos de reducción.

Los miembros de la OMC pueden utilizar el procedimiento de solución de diferencias para intentar conseguir la retirada de una subvención otorgada por otro miembro o la retirada de sus efectos desfavorables. De manera alternativa, y más comúnmente, el miembro puede iniciar su propia investigación y, en última instancia, cobrar derechos extraordinarios (conocidos como derechos compensatorios) a las importaciones subvencionadas que estén perjudicando a los productores nacionales.

Las subvenciones prohibidas son aquéllas que exigen que los destinatarios cumplan determinados objetivos de exportación, o que utilicen mercancías nacionales en lugar de importadas. Están prohibidas porque están diseñadas específicamente para distorsionar el comercio internacional y, por lo tanto, es probable que perjudiquen al comercio de otros países. Las subvenciones a la exportación prohibidas constituyen el tema principal de la Lista Ilustrativa de Subvenciones a la Exportación que se incluye en el Anexo I del Acuerdo SMC. Entre ellas se encuentran subvenciones directas e indirectas relacionadas con las exportaciones, incluyendo servicios en su producción, transporte y comercialización, así como planes de seguro y créditos a la exportación relacionados. También está prohibido el reembolso total o parcial de impuestos directos y cotizaciones de la seguridad social o deducciones de impuestos directos especiales que no estén también disponibles para la producción para el consumo nacional. La exención o reembolso de impuestos indirectos no debe exceder el nivel de dichos impuestos pagados sobre la producción o venta para consumo nacional, por ejemplo, las devoluciones del impuesto sobre el valor añadido (IVA) no deben exceder el porcentaje de IVA normal.

Entre las prohibiciones hay una serie de variaciones sobre los sistemas de devolución “simplificados”, que son habituales en los países en desarrollo, por ejemplo, proporcionando una “devolución” que sea un porcentaje del valor franco a bordo (FOB) de las exportaciones y que no esté relacionado con los derechos pagados sobre los insumos importados. También está prohibida la reducción de los aranceles sobre los insumos importados hasta un valor equivalente de las mercancías finales exportadas. Por ejemplo, los

11 El acuerdo también incluía originalmente una tercera categoría: subvenciones no recurrirbles. Esta categoría existió durante cinco años, finalizando el 30 de diciembre de 1999 y no fue prorrogada. El acuerdo se aplica a productos agrícolas e industriales.

12 El compartimiento del trato especial y diferenciado ofrece un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo.

planes de rendimiento de la exportación que no precisan componentes iguales o idénticos para reexportarse pueden considerarse subvenciones a la exportación. Algunas exportaciones de zonas francas industriales pueden incluirse en esta disposición.

Las subvenciones recurribles son subvenciones que causan efectos desfavorables (daños, anulación o menoscabo de los beneficios o perjuicios graves) a un miembro. Cuando el importe de la subvención ad valorem total (basada en el precio real de la mercancía subvencionada) excede del 5%, si las subvenciones se están empleando para cubrir pérdidas de explotación o cuando se trata de condonación directa de deuda, surge una presunción, salvo prueba en contrario, de perjuicio grave. El acuerdo SMC define tres tipos de daños que pueden causar: i) las subvenciones de un miembro pueden dañar la rama de producción nacional de un miembro importador; ii) pueden dañar a los exportadores rivales de otro miembro cuando ambos compiten en mercados terceros; iii) las subvenciones nacionales de un miembro puede dañar a los exportadores que traten de competir en el mercado nacional del Estado miembro que ofrece la subvención. Si el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC decide que la subvención tiene un efecto desfavorable, la subvención debe retirarse o debe eliminarse su efecto desfavorable.

Si los productores nacionales se ven perjudicados por las importaciones de productos subvencionados, podrán imponerse derechos compensatorios. El exportador subvencionado también podrá acordar la subida de sus precios de exportación como alternativa a que se carguen derechos compensatorios a sus exportaciones, lo que se conoce como “compromiso voluntario relativo a los precios para la exportación”. Con algunas excepciones, no pueden incoarse reclamaciones de perjuicios graves contra países en desarrollo. Las cuestiones relativas a este tipo de subvención pueden remitirse al Órgano de Solución de Diferencias.

En virtud del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, todas las subvenciones, aparte de las medidas de apoyo de “compartimento verde” son recurribles a través de medidas de derechos compensatorios. Las subvenciones de compartimento verde son aquéllas subvenciones de las que se considera que no tienen o que tienen efectos mínimos de distorsión del comercio o sobre la producción y que cumplen criterios específicos del programa. Entre éstos se incluyen servicios generales, constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria, ayuda alimentaria interna, programas de limitación de la producción, pagos directos a los productores, ayuda a los ingresos desconectada, programas relacionados con el reajuste estructural, programas de seguro de los ingresos y de red de seguridad de los ingresos, asistencia regional y pagos en el marco de programas medioambientales (anexo II del Acuerdo).

Las subvenciones agrícolas recurribles incluyen subvenciones de “compartimento azul” que cubren algunos pagos en virtud de programas de limitación de la producción siempre que cumplan determinadas condiciones. En este sentido, también son recurribles las ayudas de mínimos, o máximo nivel permisible, específicas de producto valoradas a menos del 5% del valor de producción del producto, así como las ayudas no específicas de producto que sean inferiores al 5% del valor total de la producción agrícola de un país. Asimismo, pueden emprenderse medidas de derechos compensatorios contra las subvenciones de insumos e inversión permitidas a países en desarrollo en virtud del artículo 6:2 del Acuerdo (el “compartimento de trato especial y diferenciado”).

Anteriormente, los países en desarrollo tenían una gran flexibilidad a la hora de utilizar las subvenciones a la exportación para productos industriales. El código de la Ronda de Tokio reconocía formalmente que las subvenciones eran “parte integrante de los programas de desarrollo económico de los países en desarrollo”. Sin embargo, esto sólo les protegía de la aplicación de medidas compensatorias si se comprometían a reducir o suprimir las subvenciones a la exportación “cuando la utilización de tales subvenciones no sea compatible con sus necesidades en materia de competencia y de desarrollo” (artículo 14:5). En la práctica, pocos países en desarrollo se adhirieron al código por esta limitación.

En virtud de la OMC, a los países en desarrollo y a las economías en transición se les aplica la prohibición general sobre el uso de las subvenciones a la exportación para productos industriales. Sin embargo, se ha concedido a los países en desarrollo un máximo de ocho años para retirar progresivamente las subvenciones a la exportación, con alguna posibilidad de prórroga; a las economías en transición se les concede un máximo de siete años. Los países menos adelantados (PMA) y los países en desarrollo con un PIB inferior a \$EE.UU. 1.000 per cápita están exentos de limitaciones sobre las subvenciones a la exportación prohibidas.

Las subvenciones para países en desarrollo de duración limitada que están relacionadas con programas de privatización no están sujetas a acción multilateral en virtud del Acuerdo SMC, aunque también podrían

someterse a medidas compensatorias. De conformidad con las disposiciones de mínimos del Acuerdo, los países en desarrollo están exentos de la aplicación de derechos compensatorios cuando sus niveles de subvención no exceden el 2% (o el 3%, si el país acelera el calendario para eliminar las subvenciones a la exportación), o con porcentajes de importación inferiores al 4% y si entre los países que se benefician de esta disposición el total acumulado asciende a menos del 9% de las importaciones totales.

Las medidas que no se consideran subvenciones son las siguientes: i) planes de devolución de derechos arancelarios, en los que la cantidad exacta o inferior del derecho se devuelve sobre la exportación de un componente incorporado en un producto final; e ii) la exención o reembolso exacto o inferior de impuestos indirectos que normalmente son pagaderos con respecto a la producción y distribución de productos similares vendidos para el consumo nacional, por ejemplo, impuestos sobre ventas o IVA, pero no impuestos directos (es decir, sobre salarios, beneficios, etc.). Antes de la Ronda Uruguay, los derechos sobre la importación no podían descontarse de los insumos importados, como combustibles, utilizados en el proceso de producción. No obstante, ahora se permite en virtud de las Directrices sobre los Insumos Consumidos en el Proceso de Producción (anexo II del Acuerdo de SMC). Los créditos a la exportación y los programas de seguros o garantías de créditos a la exportación por debajo del precio de costo están prohibidos, pero no si los préstamos se hacen por encima del precio de costo pero por debajo de los precios del mercado o, en el caso de créditos a la exportación, si se otorgan de conformidad con los términos del acuerdo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Créditos a la Exportación con Apoyo Oficial.

### Recuadro 56: El Acuerdo SMC: opciones para un país en desarrollo

Si el país es un PMA o uno de los países incluidos en el Anexo VII (b) del Acuerdo SMC, podría introducir o mantener ayudas y planes renunciando o no cobrando determinados ingresos públicos vinculados a los resultados de las exportaciones.

- Podría renunciar, total o parcialmente, a los derechos de aduana pagaderos sobre las importaciones de bienes de capital para la producción de productos existentes o de nueva exportación, como láminas fritas de plátano o de mango.
- Podría renunciar, total o parcialmente, al impuesto de sociedades pagadero con respecto a los beneficios obtenidos a través del negocio de la exportación de empresas agroindustriales.
- Otros planes más específicos incluirían deducciones especiales, como deducciones dobles, por algunas actividades que, en opinión de las autoridades, fomentarían las exportaciones. Podrían incluir deducciones dobles por todas las actividades de publicidad extranjeras o por asistir a ferias comerciales en países exportadores.

Sin embargo, dado que estas subvenciones dependen del rendimiento de la exportación, podrían estar sujetas a medidas compensatorias por parte de los sectores nacionales de los miembros importadores si pueden demostrar daño o perjuicio. Ello es de aplicación incluso a las subvenciones de los PMA, aunque los PMA podrían obtener cierta protección con la cláusula de mínimos. Con frecuencia, estos programas son objeto de investigaciones en materia de medidas compensatorias llevadas a cabo por Australia, el Canadá, la Unión Europea y los Estados Unidos. También pueden impugnarse a través de la vertiente multilateral. Un ejemplo de ello es el Tratamiento Fiscal de Estados Unidos para Sociedades de Ventas Extranjeras. Los países deberán ponderar cuidadosamente los riesgos que conllevan estos planes al idearlos y aplicarlos.

Independientemente de su estatus, los países podrán desarrollar programas que no dependan de rendimiento de la exportación. Estos programas podrían ser similares a los de la opción uno, pero se retiraría el requisito de supeditación a la exportación. El efecto de estos planes se haría notar en toda la producción de una empresa y, por lo tanto, afectaría a sus productos exportados sólo en parte. Por consiguiente, supondrían medidas indirectas de fomento de la exportación.

Los países pueden idear planes que no se encuentren dentro del ámbito del Acuerdo SMC, o bien asegurándose de que no se incluyen en ninguna de las categorías de contribución financiera establecidas en el artículo 1.1 o convirtiendo cualquier plan en no específico.

*Fuente:* *Export Promotion and the WTO: A brief guide*, ITC, 2009.

## PLANES ESPECIALES DE EXONERACIÓN DE ARANCELES

Existe un abanico de opciones para la exoneración del pago de derechos arancelarios que pueden utilizarse para ayudar a los exportadores de bienes y servicios y que no entran en conflicto con las normas de la OMC. Entre éstas se encuentran la exoneración del pago de derechos en determinadas condiciones, los regímenes de admisión temporal y los planes de devolución de derechos arancelarios.

### EXONERACIÓN DEL PAGO DE DERECHOS

La mayoría de los países permiten la entrada de mercancías libres de derechos en determinadas condiciones, por ejemplo, efectos personales, mercancías con un valor especificado, etc. No obstante, algunos regímenes de renuncia de derechos son menos conocidos y pueden ser de interés para los negocios. Éstos incluyen la renuncia de derechos si los productos están destinados a fines específicos. Algunos ejemplos incluyen importaciones para su uso por parte de determinadas ramas de la administración, como las fuerzas armadas y las fuerzas y cuerpos de seguridad. Entre las excepciones se encuentran los equipos de uso hospitalario, que son de interés comercial en los países que atraen a pacientes extranjeros para su tratamiento médico.

Desde una perspectiva comercial, los regímenes más interesantes incluyen la importación de los productos utilizados en negocios de exportación, como el turismo. Igualmente, otros proyectos de inversión de gran envergadura orientados a la exportación en ocasiones logran la entrada libre de derechos para los bienes de capital. La dificultad estriba en permanecer dentro de los límites de las normas de la OMC, puesto que los productos que se exportan utilizando dichas importaciones libres de derechos podrían considerarse subvenciones específicas y, por lo tanto, estarían prohibidas. Por ahora, ello no supone un problema para los proyectos turísticos o para otros servicios orientados a la exportación ya que no están cubiertos por el Acuerdo SMC de la OMC, el Acuerdo sobre Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC), ni por el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). También se puede ofrecer la admisión libre de derechos a las importaciones temporales de bienes para su reparación y reexportación, así como a los equipos para su uso en proyectos de ingeniería civil que vayan a reexportarse a la finalización del proyecto. Esta excepción podría ser interesante para varios sectores de servicios orientados a la exportación.

Otro régimen es la renuncia de derechos sobre mercancías que no se producen en el país. Si el productor puede demostrar que no hay disponibles productos para sus fines entre los productores locales, podrá obtener una exención. Sin embargo, ello podría provocar que el exportador diseñe productos para exportación asegurándose de que no hay insumos producidos localmente, causando distorsiones en los regímenes de incentivos públicos que tienen el objetivo de ayudar a la producción local. Por este motivo, hace algunos años Australia abolió un régimen de entrada establecido reglamentariamente que utilizaba para estos fines.

### REGÍMENES DE ADMISIÓN TEMPORAL

En virtud de los regímenes de admisión temporal, los comerciantes/productores ordinarios pueden conseguir una dispensa del pago inicial de derechos sobre los materiales importados, pero posteriormente deberán aportar pruebas de la incorporación de los materiales importados a sus exportaciones. Ello supone una ventaja de flujo de caja para los negocios, pero, con frecuencia, las agencias tributarias son reacias a aplicar dichos regímenes y les preocupa el posible fraude. Sin embargo, si se consigue crear garantías adecuadas, este procedimiento puede utilizarse para reducir los costos de hacer negocios, a la espera de una liberalización más general.

### REGÍMENES DE DEVOLUCIÓN DE DERECHOS ARANCELARIOS

Los regímenes de devolución de derechos arancelarios, que son más comunes que los regímenes de admisión temporal, conllevan la devolución al importador/productor/exportador de los derechos pagados sobre los materiales que se importan y posteriormente se incorporan en productos para su exportación. Estos regímenes proporcionan a los exportadores de productos manufacturados insumos de materiales importados a precios mundiales, incrementando así su rentabilidad, al tiempo que mantienen la protección de los sectores nacionales que compiten con las importaciones. Estos regímenes son especialmente

ventajosos en países donde los aranceles sobre los productos semiacabados son altos puesto que los derechos pagados se devolverán cuando se exporte el producto en el que se haya incorporado el insumo importado.

Los derechos se abonan inicialmente en cuanto se descargan los productos. Los reembolsos se realizan en el momento del embarque de los productos para exportación que incluyen componentes sujetos a derechos. Sin embargo, el importe reembolsado debe calcularse de manera precisa para que no haya sugerencia alguna de subvención pública, como se ha alegado en algunos regímenes de promediación anteriormente.

Se percibe como una desventaja del funcionamiento de algunos regímenes el hecho de que, con frecuencia, las agencias tributarias son reacias a devolver los derechos y suelen producirse grandes retrasos en los reembolsos. En los países con altas tasas de inflación, estos retrasos suponen una especial desventaja.

Los miembros de la OMC pueden establecer regímenes de devolución de derechos arancelarios siempre que se cumpla lo siguiente:

- Que se hayan abonado los derechos de aduana sobre las importaciones empleadas para la producción del producto acabado.
- Que el importe de la devolución no exceda el importe de los derechos gravados sobre los insumos consumidos en el producto exportado.
- Que exista un sistema de verificación para comprobar los insumos utilizados en la producción de los bienes exportados, así como la cantidad de insumos en cuestión.

En los regímenes de devolución de derechos arancelarios también se incluyen los “sistemas de devolución en caso de sustitución” (anexo III del Acuerdo SMC). Dichos sistemas permiten el reembolso o devolución de cargas a la importación sobre los insumos consumidos en el proceso de producción de otro producto y en los que la exportación de este último producto contiene insumos nacionales con la misma calidad y características que las que se han sustituido en el caso de los insumos importados<sup>13</sup>. El requisito principal para los sistemas de devolución en caso de sustitución es que los insumos del mercado nacional que son sustituidos por insumos importados deben ser iguales en cantidad, calidad y características a los insumos importados que van a sustituirse.

Tomemos por ejemplo el caso de un empresario que produce chips de PET utilizando ácido teréftalico (PTA) y etilenglicol (EG). El PTA y el EG se obtienen nacionalmente y también se importan. Los chips de PET se venden tanto en el mercado nacional como en el mercado de exportación. De este modo, ocurre que los chips de PET fabricados utilizando PTA y EG obtenidos nacionalmente se venden en el mercado de la exportación, mientras que los chips de PET fabricados utilizando PTA y EG importados se venden en el mercado nacional. El empresario aún así puede reclamar el reembolso de los derechos pagados por el PET y EG importados en virtud del sistema de devolución en caso de sustitución cuando se dan las siguientes condiciones: i) los bienes importados para sustitución deberían ser, normalmente, estas dos sustancias químicas (“misma calidad y características”); e ii) los insumos nacionales deben utilizarse en igual cantidad que los insumos importados que van a sustituirse.

Los Estados miembros aplican los regímenes de devolución de derechos arancelarios de distintas maneras. Por lo general, los países desarrollados disponen de medios sofisticados que normalmente permiten el establecimiento de relaciones claras entre los insumos importados para los que se trata de obtener exenciones o devolución de las cargas a la importación y el producto exportado. Las nuevas tecnologías pueden facilitar estos procedimientos. En cambio, los países en desarrollo disponen de administraciones aduaneras menos sólidas y las autoridades tributarias son reacias a reembolsar los derechos abonados por las dificultades financieras que entraña<sup>14</sup>. Concretamente, algunos países en desarrollo opinan que la aplicación de procedimientos de países desarrollados sería “impracticable” y “supone una onerosa carga por la prevalencia de un gran número de pequeñas y medianas empresas”. Estos países consideran que “la maquinaria administrativa necesaria para dicha verificación de los insumos sería prohibitivamente costosa”<sup>15</sup>. Para cumplir estos criterios, algunos países en desarrollo, como la India, han desarrollado y

13 Anexo III del Acuerdo SMC.

14 Más información disponible en la página web del Banco Mundial sobre la Competitividad de la Exportación y la Devolución de Derechos Arancelarios: [web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/TRADE/0,,contentMDK:20540524~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:239071,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/TRADE/0,,contentMDK:20540524~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:239071,00.html).

15 *Ibid.*

aplican lo que se conoce como normas estándar de “insumo-producto” (SION) o procedimientos de promediación similares<sup>16</sup>. Sin embargo, tales sistemas de verificación a menudo han sido rechazados por no ser razonables ni efectivos en el contexto de las investigaciones compensatorias.

Los países en desarrollo necesitan asegurarse de que los sistemas de verificación cumplen absolutamente las disposiciones del Acuerdo SMC. Puede ser aconsejable que dichos países traten de obtener la asistencia técnica de las autoridades aduaneras de los países desarrollados o de países en desarrollo cumplidores para establecer sistemas de verificación apropiados. Aunque algunas propuestas de la ronda actual de negociaciones comerciales piden asistencia técnica en esta cuestión, dicha asistencia aún no se ha materializado.

El recuadro 57 ofrece un análisis del Banco Mundial sobre la competitividad de la exportación y la devolución de derechos arancelarios.

La decisión de los países adoptar o abandonar estos regímenes de devolución depende de las prioridades de desarrollo y las condiciones económicas del país<sup>17</sup>. El aumento de las devoluciones tiene un impacto positivo en la competitividad de la exportación y en el empleo, pero podría provocar exportaciones con un valor añadido nacional bajo. Los efectos sobre el bienestar de las reformas relativas a devoluciones de derechos arancelarios son ambiguos. Es más probable que el aumento de las devoluciones mejore el bienestar si la economía es pequeña con altos aranceles sobre los insumos, bajas devoluciones iniciales, bajos costos administrativos y escasas fugas en el sistema de cobro de aranceles. Por ejemplo, si China fuera a retirar su sistema de devolución de derechos arancelarios tras cumplir sus compromisos con la OMC, aumentaría sus cadenas de suministro nacionales y mejoraría el bienestar, pero dañaría la eficacia económica del país, la competitividad de la exportación y los ingresos reales de los factores. Se argumenta que una mayor liberalización podría mitigar estos efectos negativos. No obstante, también hay argumentos de que, aunque tal liberalización es un objetivo a largo plazo, una liberalización a corto plazo podría provocar problemas de ajustes estructurales perjudiciales. En esencia, el argumento es que todos los regímenes especiales deben considerarse medidas adoptadas hasta conseguir la liberalización a largo plazo.

## RESTRICCIONES A LA EXPORTACIÓN E IMPUESTOS

En ocasiones se emplean restricciones a la exportación e impuestos para limitar las exportaciones de materias primas utilizadas en la producción de mercancías acabadas o semiacabadas destinadas a la exportación. Sin embargo, las restricciones a la exportación también se emplean para reducir los costos y aumentar el suministro de insumos de materias primas para la exportación de productos acabados o semiacabados.

En virtud de las normas de la OMC, el artículo XI del GATT (Eliminación general de las restricciones cuantitativas) prohíbe a los miembros de la OMC el uso de prohibiciones o restricciones (aparte de derechos, impuestos u otras cargas), mediante el uso de contingentes o licencias de exportación u otras medidas sobre la exportación o venta para la exportación de cualquier producto destinado al mercado de otro miembro. (El artículo XI también cubre las restricciones a la importación). Sin embargo, el artículo XI no abarca:

- Prohibiciones o restricciones a la exportación aplicadas temporalmente para prevenir o aliviar la escasez crítica de productos alimenticios o de otros productos esenciales para la parte contratante exportadora.
- Prohibiciones o restricciones sobre la exportación o la importación necesarias para la aplicación de normas o normativas para la clasificación, selección o comercialización de materias primas en el comercio internacional.

En paralelo a estas disposiciones, el artículo XX(i), sobre excepciones generales, permite el uso de restricciones a “la exportación de materias primas nacionales, que sean necesarias para asegurar a una industria nacional de transformación el suministro de las cantidades indispensables de dichas materias primas durante los períodos en que el precio nacional sea mantenido a un nivel inferior al del precio

<sup>16</sup> Ambos determinan la cantidad media de los distintos insumos necesarios para la fabricación de una unidad del producto final.

<sup>17</sup> Ianchovichina, E., ‘Duty Drawbacks, Competitiveness and Growth: Are Duty Drawbacks Worth the Hassle?’, Policy Research Working Paper No. 3498, Washington, D.C., Banco Mundial, 2005

### Recuadro 57: Competitividad de la exportación y devolución de derechos arancelarios

Los regímenes de devolución de derechos arancelarios se utilizan en las economías altamente protegidas para proporcionar a los exportadores de productos manufacturados insumos importados a precios mundiales, incrementando así su rentabilidad, al tiempo que protegen los sectores nacionales que compiten con las importaciones. La elección de devoluciones a la exportación se ve reforzada por las normativas internacionales, a saber, el GATT, que prohíbe el uso de subvenciones directas a la exportación, pero permite las devoluciones.

#### Mecanismos administrativos para los programas de devolución

Los derechos de abonan cuando se descargan los productos. Los reembolsos se realizan en el momento del embarque de los productos para exportación que incluyen componentes sujetos a derechos.

#### Métodos de devolución de derechos arancelarios

- Identificación directa de los fabricantes
- Devoluciones en caso de sustitución
- Devolución en las mismas condiciones
- Envío por envío basado en normas de insumo-producto predeterminadas
- Programa preestablecido (programa de devolución fijo): una lista del valor pecuniario fijo de los derechos que vayan a devolverse por una unidad de materia prima para la exportación; los países que utilizan estos programas normalmente los revisan cada tres o seis meses

#### Costos y efectos negativos de las devoluciones de derechos arancelarios

- Pérdida de ingresos públicos
- Creación de oportunidades para el fraude y el abuso
- Absorbe recursos administrativos para su aplicación
- Las devoluciones no compensan las barreras no arancelarias contra los insumos importados

#### Lecciones aprendidas

La República de Corea y el Taipei chino son ejemplos notables de economías capaces de lograr un fuerte crecimiento de la exportación con políticas proteccionistas. Su éxito está asociado a un conjunto único de políticas y circunstancias que no se repiten fácilmente en otros países, específicamente, regímenes autoritarios capaces de suprimir un comportamiento de captación de rentas que, a su vez, posibilita el uso de otros sectores y medidas de fomento del comercio. Además, ambas economías reconocieron las desventajas de la protección y se comprometieron a liberalizar las importaciones.

La implantación de programas de devolución de derechos arancelarios en países en desarrollo no ha cuajado muy bien por varios motivos, incluyendo puntos débiles administrativos en la administración de aduanas, una infraestructura estadística deficiente y la incapacidad de la administración pública de reembolsar los derechos ya abonados por dificultades financieras.

*Fuente:* *Export Competitiveness and Duty Drawback*, Banco Mundial. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/TRADE/0,,contentMDK:20540524~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:239071,00.html>.

mundial en ejecución de un plan gubernamental de estabilización, a reserva de que dichas restricciones no tengan como consecuencia aumentar las exportaciones de esa industria nacional o reforzar la protección concedida a la misma y de que no vayan en contra de las disposiciones del presente Acuerdo relativas a la no discriminación”.

Varios países en desarrollo han restringido las exportaciones o aplicado impuestos a la exportación para limitar la exportación de materias primas, como troncos, cueros y pieles no elaborados, semillas de aceite vegetal, para garantizar el suministro para los sectores de procesamiento nacionales y reducir los precios nacionales. Si bien consiguen reducir los precios nacionales de los insumos para la industria de la exportación, dichas medidas no se consideran subvenciones a la exportación. Algunos miembros de

la OMC consideran que los impuestos a la exportación utilizados de este modo proporcionan una ventaja injusta a las industrias usuarias en el país exportador por lo que, en las negociaciones comerciales de Doha, se han entablado conversaciones acerca de regular dichas medidas.

Otras medidas que han atraído la atención incluyen:

- Ucrania: Impuestos a la exportación, normas restrictivas sobre la inversión y precios dobles (es decir, precios más bajos para los compradores nacionales que para las exportaciones).
- Federación de Rusia: Restricciones a la exportación, normas restrictivas sobre la inversión y precios dobles (gas y maderas).
- China: Restricciones a la exportación, subvenciones e impuestos a la exportación.
- Estados del Golfo: Precios dobles, impuestos a la exportación y normas restrictivas sobre la inversión.
- Algunos países africanos: Impuestos a la exportación.
- India: Derechos sobre las importaciones, impuestos adicionales y normas restrictivas sobre la inversión.
- Argentina: Impuestos diferenciados<sup>18</sup>.

Otros productos en los que se utilizan restricciones a la exportación o impuestos incluyen el cobre, molibdeno y otros metales no ferrosos, paratungstato de amonio (APT), chatarra, coque, materias primas agrícolas y varios productos químicos.

## ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES

Para muchos países, la liberalización a gran escala del comercio a escala nacional no es posible a corto y medio plazo. Por consiguiente, muchos países, que quieren ir más allá de los regímenes de devolución de derechos arancelarios y otros regímenes arancelarios especiales para los exportadores, eligen liberalizar el comercio y la inversión en áreas económicas delimitadas geográficamente, como las zonas francas industriales (ZFI), zonas industriales especiales (ZEE), zonas económicas especiales o zonas de fomento a la exportación. Algunas son específicas de la exportación, mientras que otras adoptan la forma de parques industriales disponibles para la producción para exportación o el mercado nacional. Unas estimaciones recientes del Banco Mundial indican que, actualmente, hay más de 3.000 ZEE establecidas en alrededor de 135 países. En general, se estima que las ZEE representan más de 200.000 millones de \$EE.UU. de las exportaciones mundiales y emplean directamente a, al menos, 40 millones de trabajadores<sup>19</sup>.

En estas zonas puede coexistir la producción de bienes con operaciones en el área de servicios. De hecho, el Banco Mundial destaca que la zona industrial tradicional orientada a la fabricación se está haciendo cada vez más anacrónica, a pesar de la importancia constante de las redes de producción mundiales<sup>20</sup>. Ello se debe a tres razones principales. En primer lugar, al limitar las actividades a la fabricación únicamente, las ZFI restringen las oportunidades de inversión y crecimiento en el sector servicios, que supone una de las oportunidades más importantes de crecimiento en los países de ingresos medianos y en muchos de ingresos bajos. En segundo lugar, las ZFI tradicionales tienden a crear un enclave que está separado del mercado nacional, socavando su potencial para crear relaciones nacionales eficaces. Por último, el modelo de ZFI se basa en incentivos fiscales insostenibles para atraer la inversión. Como consecuencia de ello, se ha producido un paso gradual de las zonas francas industriales tradicionales hacia las ZEE, que normalmente cubren áreas de terreno más amplias, ofrecen una mayor flexibilidad para los servicios y otras actividades no relacionadas con la fabricación (incluyendo promociones residenciales y turísticas) e incluyen una mayor variedad de actividades centradas en el mercado nacional y la exportación.

Muchas zonas han existido durante un largo tiempo. La primera zona fue la ZEE del Aeropuerto Shannon de Irlanda establecida en 1958. Sin embargo, por lo general estas zonas se consideran un paso intermedio hacia la liberalización a más largo plazo. Las zonas también crean factores externos en el sentido de que facilitan

<sup>18</sup> Esta cuestión se analizó en un taller de la OCDE sobre materias primas. 'Economic impacts and policy objectives of export restrictions', BIAC Discussion Paper, OCDE, París, 2009.

<sup>19</sup> Para consultar una visión útil, véase: Farole, T., 'Special Economic Zones Performance, policy and practice – with a focus on Sub-Saharan Africa,' Banco Mundial, marzo de 2011. Disponible en: [siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/Pubs/SpecialEconomicZones\\_Sep2010.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/Pubs/SpecialEconomicZones_Sep2010.pdf).

<sup>20</sup> *Ibid.*

la cooperación entre empresas con actividades similares o relacionadas, la transferencia de tecnología y la gestión del saber hacer. Muchas de las primeras zonas en Asia oriental desempeñaron un papel crítico en la facilitación del desarrollo industrial y en la mejora de la economía de los “Tigres asiáticos”. De forma parecida, la posterior adopción del modelo por parte de China supuso una plataforma para atraer inversión extranjera directa (IED) que no sólo daba apoyo al desarrollo de su sector manufacturero orientado a la exportación, sino que también sirvió de catalizador para profundas reformas económicas en todo el país.

Los parques industriales no son sólo un mero paso provisional hacia una liberalización económica más amplia, sino que son también un medio para concentrar la infraestructura en una zona, con frecuencia, un nodo de transporte importante (puerto, aeropuerto, estación central, etc.), limitando de este modo el gasto. Éstas y otras ZEE también tratan de superar los obstáculos que dificultan la inversión en la economía en general, incluyendo las políticas restrictivas, una gobernanza deficiente, infraestructuras inadecuadas y un acceso problemático a los solares. Aunque las características de cada zona varían de un país a otro, las ZEE tienden a ofrecer a los inversores orientados a la exportación tres ventajas principales en relación con el entorno de inversión nacional:

- Ofrecen un entorno aduanero especial, incluyendo una administración aduanera eficaz y acceso (normalmente) a insumos importados libres de aranceles y derechos.
- Tradicionalmente, han ofrecido una serie de incentivos fiscales, incluyendo reducciones y moratorias en el impuesto de sociedades, junto con un entorno administrativo mejorado.
- Ofrecen infraestructuras (incluyendo solares, almacenes de fábricas y servicios) que son más accesibles y fiables que las que estarían normalmente disponibles fuera de la zona.

La OMC no prohíbe las zonas francas industriales u otras ZEE como tales, pero los gobiernos que utilicen o estén considerando utilizar ZEE, deberán respetar las normas de la OMC, en especial, las relativas a subvenciones, y también deberán estudiar cuidadosamente su viabilidad económica.

Aunque cada país tiene sus propios motivos para crear estas zonas, a menudo incluyen los siguientes objetivos:

- Aumentar las exportaciones.
- Atraer capital extranjero y conseguir la acumulación de capital.
- Introducir nuevas tecnologías, en especial, en el campo industrial.
- Proporcionar oportunidades de empleo.
- Generar un incremento sustancial de las habilidades<sup>21</sup>.

Las zonas francas y los regímenes similares se han convertido en herramientas muy utilizadas de fomento de las exportaciones, en especial, en los países en desarrollo. Éste es especialmente el caso de países en los que los aranceles a la importación son, o han sido, altos. Tradicionalmente, las empresas que operan según estos regímenes han estado exentas del pago de aranceles aduaneros sobre la importación de materias primas y, con frecuencia, de insumos semiacabados y bienes de capital, utilizados para la producción de bienes para la exportación. Las zonas pueden ser de propiedad o gestión pública o privada y pueden ser “de alta gama” o “de gama baja”, en función de la calidad de la gestión, las instalaciones y los servicios prestados. Tienden a fomentar el establecimiento de sectores relacionados para formar agrupaciones y, a medida que crecen, suelen atraer a nuevas sociedades que operan en el campo específico en el que se especializa la zona franca<sup>22</sup>.

Las administraciones públicas deberían proporcionar servicios eficaces, eficientes y veloces para el establecimiento y funcionamiento de zonas francas industriales (aprobación de solicitudes de inversión, de aduanas y por otras instituciones de supervisión). Deben favorecerse las zonas de propiedad y gestión privadas. Si las zonas son públicas, se les debe otorgar una autonomía considerable. Las empresas de la zona que exporten desde un Estado miembro de un acuerdo comercial deben conocer las posiblemente complejas

21 Objetivos según se citan en la página web del Ministerio de Comercio e Industria de Egipto. Disponible en: [www.tpegypt.gov.eg/ENG/FreeZone.aspx](http://www.tpegypt.gov.eg/ENG/FreeZone.aspx).

22 *Export Promotion and the WTO: A brief guide*, ITC, 2009. Disponible en: [www.intracen.org/eshop/Free-publications/Export\\_Promotion\\_WTO.pdf](http://www.intracen.org/eshop/Free-publications/Export_Promotion_WTO.pdf).

normas de origen y restricciones<sup>23</sup>. Por último, es importante desarrollar reglas y normas aduaneras especiales que respeten las disposiciones de la OMA y de la OMC, y la implantación por la vía rápida de sistemas aduaneros automatizados, con controles de inventario adecuados y sistemas de auditoría dentro de las ZEE<sup>24</sup>.

Y, sin embargo, las zonas francas industriales son una “estrategia menos que óptima”<sup>25</sup> y no debe favorecerse por encima de las mejoras generales al entorno empresarial y las estrategias económicas generales. Ello se debe a que las zonas francas industriales son instrumentos comerciales que producen distorsión e introducen un elemento discrecional en el entorno de las políticas. Asimismo, unos niveles bajos de afluencia de IED pueden deberse a marcos normativos o jurídicos inadecuados o a iniciativas económicas distorsionadas en otras áreas de la economía, como las leyes que regulan la propiedad privada<sup>26</sup>.

Es más probable que las zonas francas industriales tengan éxito cuando las políticas monetarias y fiscales (baja inflación, gestión presupuestaria, política monetaria independiente) son sólidas y estables, las leyes sobre inversión y propiedad privada son claras, las empresas tienen libertad para repatriar sus ganancias a precios de mercado y no hay controles de cambio.

Aunque el fomento de la exportación sea correcto (es decir, compatible con la OMC y considerado como una solución a la baja afluencia de IED del país), puede que una zona franca industrial no sea el mejor instrumento para lograr ese objetivo. Si dichas economías están decididas a establecer nuevas zonas, deben acometer incentivos fiscales diferenciales mínimos en comparación con las normas nacionales, reduciendo al mínimo su impacto de distorsión en la economía anfitriona<sup>27</sup>.

Las ZEE pueden resultar útiles en países en etapas más tempranas de desarrollo porque, normalmente, son más fáciles de administrar que una reforma de liberalización a gran escala. Lógicamente, las ZEE pueden tender un puente hacia la liberalización del comercio a nivel nacional. Reducen el sesgo contrario a la exportación de los aranceles altos, permitiendo que las empresas exportadoras tengan acceso a los insumos a precios mundiales y, con ello, pueden ayudar a la creación de un sector exportador y mejorar la balanza comercial de un país.

Sin embargo, existen muchos ejemplos de fracasos de ZEE, en los que las inversiones en la infraestructura de la zona resultaron ser “elefantes blancos”, o en los que las zonas han tenido como consecuencia que las empresas se aprovechen de reducciones fiscales sin producir empleo sustancial o beneficios para la exportación. Además, muchas zonas que, aparentemente, han sido un éxito a corto plazo, no han logrado ser sostenibles en el momento en que han aumentado los costos de la mano de obra o cuando el acceso preferente al comercio ha dejado de ser una ventaja; ello ha ocurrido en muchos países con el final del Acuerdo Multifibras en vigor: las nuevas normas comerciales de 2006 pusieron fin a esta disposición GATT-OMC que ayudaba al sector textil de los países en desarrollo, lo que puso en peligro millones de puestos de trabajo. El fracaso de una zona puede atribuirse a una serie de causas. Con demasiada frecuencia, las zonas están asediadas por los mismos problemas que entorpecen la inversión en el resto de la economía, como un suministro de electricidad inestable, falta de agua, una burocracia engorrosa y una aduana ineficaz y corrupta. Además, con frecuencia, los retos de competitividad más amplios, como la inestabilidad de las políticas, una gobernanza nacional deficiente y una baja productividad, socavan el potencial de las zonas.

El recuadro 59 ofrece una visión general de las medidas principales exigidas al implantar una ZEE, así como la experiencia de Costa Rica y del Senegal al implantar dichos regímenes. El recuadro 60 ofrece un ejemplo de cómo Nepal hizo uso de una ZEE para sus exportaciones de textiles y de ropa.

En los recuadros 61 y 62 se analiza la experiencia de Nepal y Vanuatu, PMA pequeños con ZEE.

<sup>23</sup> Las zonas en países que sean miembros de acuerdos comerciales preferentes (regionales o bilaterales) pueden resultar más atractivas para las empresas que se dirijan a estos mercados, ya que el hecho de ser miembro aumenta el tamaño del mercado potencial y facilita superar los obstáculos de entrada. Sin embargo, las exportaciones desde estas zonas pueden enfrentarse a complejas normas de origen y restricciones.

<sup>24</sup> Special Economic Zones in Indonesia: Attracting Investment to Create Welfare for the Indonesian People, International Financial Corporation, Banco Mundial. Disponible en: [www.ifc.org/ifcext/eastasia.nsf/AttachmentsByTitle/SEZ+brochure\\_eng/\\$FILE/Economic+Zone\\_english\\_FINAL.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/eastasia.nsf/AttachmentsByTitle/SEZ+brochure_eng/$FILE/Economic+Zone_english_FINAL.pdf).

<sup>25</sup> Engman, M., O. Onodera y E. Pinali, 'Export Processing Zones: Past and Future Role in Trade Development,' Trade Policy Working Paper No. 53, París, OCDE, 2007.

<sup>26</sup> Madani, D., 'A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones', Banco Mundial, 1999. [siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/MadaniEPZ.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/MadaniEPZ.pdf).

<sup>27</sup> *Ibid.*

### Recuadro 58: Características comunes de las ZEE

Las zonas económicas especiales tienen una serie de características en común:

- Permiten las importaciones libres de derechos de insumos en bruto y semiacabados y de bienes de capital para la producción para su exportación.
- Los trámites administrativos son ágiles, con una ventanilla única para la obtención de permisos, solicitudes de inversión, etc.
- Las leyes laborales son más flexibles que para la mayoría de las empresas del mercado nacional.
- Las empresas de estas zonas reciben concesiones fiscales generosas y a largo plazo.
- Los servicios de comunicaciones e infraestructura están más avanzados que en otras partes del país; son comunes las subvenciones para alquileres y suministros.
- Las empresas de la zona pueden ser nacionales, extranjeras o empresas conjuntas.
- La IED desempeña una función destacada.

*Fuente:* Export Competitiveness and Export Processing Zones, Banco Mundial, Disponible en: [web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/TRADE/0,contentMDK:20540534~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:239071,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/TRADE/0,contentMDK:20540534~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:239071,00.html)

### Recuadro 59: Costa Rica y Senegal: experiencias

Costa Rica estableció su primera zona franca industrial a principios de los ochenta en las ciudades portuarias de Puntarenas y Limón, que eran ambas áreas económicamente deprimidas. Para atraer la inversión extranjera, las autoridades diseñaron un sistema de incentivos fiscales a las empresas interesadas por establecerse en estas zonas. Sin embargo, principalmente debido a sus ubicaciones, estos intentos iniciales fueron infructuosos a la hora de atraer grandes inversiones y sólo se establecieron algunas empresas y se crearon pocos puestos de trabajo. La mayoría de las empresas invirtieron en operaciones en zonas privadas que se crearon posteriormente en la región central del país. Estas áreas tenían mejores instalaciones de infraestructura, acceso a servicios especializados y abundantes trabajadores cualificados que hacían estas ubicaciones más atractivas. Los inversores de las zonas francas industriales preferían unas condiciones mejores de apoyo antes que los incentivos.

Desde 1990, la actividad orientada a la exportación en Costa Rica ha crecido rápidamente con la zona franca industrial y el Régimen de Admisión Temporal. Entre 1991 y 1996, el empleo aumentó anualmente en más de un 7% y las exportaciones netas de la zona franca industrial y del régimen de admisión temporal aumentaron anualmente en más de un 14%. En 2005, el 8% del volumen total de las exportaciones de Costa Rica y el 53% del valor total tuvieron su origen en zonas francas industriales. Intel Corporation lidera esta producción de valor añadido como el mayor exportador. En 2005, las zonas francas industriales daban empleo a alrededor de 39 000 personas, 5 000 más que en 2001.

El Senegal estableció una zona franca industrial cerca del puerto de Dakar en 1974, pero el proyecto fracasó y fue abandonado en 1999. En el momento del cierre, la zona franca industrial de Dakar sólo contaba con 14 empresas activas con un total de 910 empleados. Las razones principales del fracaso fueron una burocracia excesiva (procedimientos aduaneros, largos plazos para la obtención de los permisos, etc.), una ubicación desafortunada (a 12 km del puerto de Dakar), la obligación para las empresas de contratar a más de 150 empleados y una normativa laboral rígida y limitadora.

*Fuente:* Engman, M., O. Onodera y E. Pinali, 'Export Processing Zones: "Past and Future Role in Trade Development"', Trade Policy Working Paper No. 53, París, OCDE, 2007.

### Recuadro 60: Nepal: garantizar beneficios textiles y de ropa de las ZEE

El sector textil y de ropa representa alrededor del 18% del comercio de exportación total y cerca del 30% el comercio de países terceros (excluyendo la India) de Nepal. Este sector proporciona trabajo a cerca de 50 000 nepaleses y las mujeres ocupan el 50% de los trabajos. Con un tamaño de familia medio de cinco personas, cerca de 25 000 personas dependen de este sector. Pero el sector se está viniendo abajo por la dificultad que plantea la retirada paulatina de los contingentes del Acuerdo Multifibras desde enero de 2005. Con la operación de un patio de contenedores conectado únicamente por ferrocarril en la ciudad fronteriza de Birgunj, el sector textil y de ropa nepalés trata de tener éxito en el mercado internacional reduciendo sus costos de operación y aumentando la competitividad, lo que puede lograrse mediante la reubicación de establecimientos industriales en las cercanías del puerto seco.

El Gobierno está sufriendo una tremenda presión para iniciar el desarrollo de una ZEE en o cerca del puerto seco. El desarrollo de unas instalaciones de este calibre ayudaría a eliminar el proceso de devolución de derechos arancelarios y depósitos aduaneros puesto que las materias primas para la producción de ropa se descargarían directamente en la zona delimitada por las autoridades aduaneras. También se reducirían considerablemente las cargas de transporte adicionales por transferir las materias primas a ubicaciones distantes y el transporte de vuelta de los productos acabados al puerto seco para su exportación al extranjero, aumentando así la competitividad de los productos. Se espera que las empresas establecidas en la ZEE también disfruten de otros incentivos en forma de beneficios fiscales y de crédito, incentivos a la exportación y leyes laborales flexibles. El resultado de ello sería una reducción de los costos operativos y un aumento de la competitividad del sector textil nepalés. El Gobierno de Nepal ya ha iniciado el proceso de establecer dicha zona en el interés general del sector de la exportación.

*Fuente:* Ojha P, Nepalese Experience in Liberalization of Trade Logistics Services. Informe preparado por Purushottam Ojha, Secretario conjunto, Oficina del Primer Ministro y Consejo de Ministros, Nepal. Disponible en: [www.unescap.org/tid/artnet/mtg/tfri\\_s3ojha.pdf](http://www.unescap.org/tid/artnet/mtg/tfri_s3ojha.pdf).

## ABASTECIMIENTO REGIONAL

Las mejores prácticas sugieren el uso de fuentes regionales de materiales y productos por su tiempo de entrega más corto. Por ejemplo, los productos semiacabados como fibras, tejidos y ribetes están disponibles en los mercados mundiales, pero es más rápido adquirirlos en países cercanos. A medida que crece la capacidad de un país para exportar, necesita mayores cantidades de insumos de producción. A medida que aumenta el valor del pedido y el gobierno y las empresas consiguen un mayor poder de regateo con los proveedores, pueden hacer su aparición descuentos y precios más bajos para las materias primas.

Una manera de obtener materiales a precios más bajos, sin la liberalización global, es celebrar acuerdos comerciales regionales, reduciendo así los aranceles. Dichos acuerdos deben cumplir las normas de la OMC, pero éstas son relativamente laxas en el caso de los países en desarrollo y aún más en el caso de los PMA.

Sin embargo, unas normas de origen restrictivas en los mercados extranjeros pueden socavar la competitividad limitando el acceso a los insumos más baratos. Si el producto no cumple estas condiciones, pierde su estatus libre de derechos y serán de aplicación derechos de importación normales. Las estipulaciones de acumulación en los acuerdos regionales y comerciales multilaterales mitigan el impacto de las normas restrictivas y estimulan la integración regional, pero dichas estipulaciones no están siempre disponibles ya que el país importador utiliza con frecuencia normas de origen restrictivas para apoyar a sus propios proveedores.

### Recuadro 61: Nepal crea un clima de inversión favorable a los negocios

Con vistas a atraer a la inversión extranjera y nacional, se simplificaron y aclararon las políticas en el sector industrial y el clima de inversión se hizo más propicio mediante la introducción de una gama de simplificaciones de procedimientos y medidas relativas a las políticas. Asimismo, el Gobierno de Nepal creó un paquete de incentivos. Los sectores establecidos con inversión extranjera en forma de empresas conjuntas o de unidades de propiedad totalmente extranjera tienen derecho a hacer uso de las instalaciones e incentivos.

Las empresas que utilizan el 80% o más de materias primas nacionales y que emplean un 100% de trabajadores locales disfrutan de una reducción del 10% del impuesto de sociedades. Las industrias manufactureras que importan planta, maquinaria y equipos para producción con una tarifa arancelaria del 5% están exentas del pago del impuesto sobre ventas en determinadas condiciones.

Las reducciones de impuestos y otras medidas fiscales incluyen descuentos del impuesto de sociedades del 30%, 25% y 20% en el caso de algunos sectores (salvo los sectores relacionados con los cigarrillos, bidis, alcohol y cerveza) que estén establecidas y operen en áreas remotas y subdesarrolladas o en desarrollo del país. Las empresas (distintas de las que fabriquen cigarrillos, bidis, puros, tabaco, alcohol, cerveza, productos de aserradero y otras que utilicen catechu) que utilicen el 80% o más de materias primas locales para su producción y que cubran la totalidad de sus puestos de trabajo con ciudadanos nepaleses obtendrán una rebaja del 10% del impuesto de sociedades.

Algunas medidas adicionales incluyen la devolución de derechos arancelarios (cualquier derecho o impuesto gravado sobre las materias primas, materias primas auxiliares, etc. utilizadas para la producción de bienes para la exportación están sujetos a reembolso basado en la cantidad de la exportación) y la exención de derechos aduaneros para las industrias manufactureras específicas que importen planta, maquinaria y equipos en unas condiciones concretas. Nepal está exento de investigaciones compensatorias porque, en calidad de PMA, las normas de la OMC permiten cierto nivel de mínimos para las subvenciones.

Las medidas gubernamentales ofrecen varias facilidades para la repatriación. Las empresas industriales orientadas a la exportación pueden abrir cuentas de divisas. Las empresas constituidas con propiedad 100% extranjera o como empresa conjunta también podrán abrir una cuenta de divisas para depositar la participación en el capital social de la parte extranjera en divisa convertible que sólo podrá utilizarse para importar equipos, planta y otro activo fijo.

*Fuente: Export Promotion and the WTO: A brief guide, ITC, 2009.*

### Recuadro 62: Vanuatu fomenta las inversiones y exportaciones

Vanuatu no ofrece moratorias del impuesto de sociedades o medidas similares porque no existe dicho impuesto. Sin embargo, utiliza otras medidas para fomentar las inversiones y exportaciones. Lo que es más significativo, se aplican exenciones totales de los impuestos sobre el comercio a la fabricación, tratamiento y exploración y extracción mineral de materias primas y partidas de bienes de capital. En el caso de los demás sectores, hay una reducción de los impuestos comerciales. Asimismo, el Gobierno apoya y fomenta todas las inversiones orientadas a la exportación y no grava ningún impuesto sobre la exportación de productos o servicios (con la excepción de conchas y troncos en bruto). Asimismo, los fabricantes exportadores están exentos de impuestos comerciales sobre sus insumos de producción y de cualquier impuesto sobre la exportación.

Vanuatu es un caso bastante inusual al no existir impuesto de sociedades. Por ello, los incentivos para la inversión y fomento de la exportación se centran en la exención de impuestos comerciales, así como el apoyo institucional a inversores y exportadores.

*Fuente: Export Promotion and the WTO: A brief guide, ITC, 2009.*

## APOYO A LOS INSUMOS PARA EXPORTACIONES

### SUBVENCIONES PARA INSUMOS

La subvención directa a la exportación de bienes está prohibida o es recurrible en virtud de las normas de la OMC. La OMC también considera subvención al apoyo a los insumos para producción para exportación. De este modo, se considerarían subvenciones para los productos finales las subvenciones específicas de insumos o materiales, componentes o servicios, como energía, agua o electricidad, a pesar del hecho de que en el momento del presente escrito no existen normas sobre las subvenciones para el comercio internacional en servicios.

### CRÉDITOS A LA EXPORTACIÓN Y FINANCIACIÓN DE LA EXPORTACIÓN

Se conceden créditos a la exportación siempre que se permite a un comprador o un proveedor de bienes o servicios exportados diferir el pago durante un período de tiempo determinado. Los tipos de créditos a la exportación que implican cierto grado de apoyo oficial se otorgan fundamentalmente para financiar la exportación de bienes de capital y servicios relacionados. El modo en que se otorga el apoyo oficial varía de un país a otro. En la mayoría de los países, se ofrece apoyo al sector bancario o bien directamente o a través de un mediador especializado. En otros países, se entregan directamente a los organismos públicos los fondos necesarios para el otorgamiento de créditos a la exportación.

Los créditos a la exportación pueden adoptar la forma de un crédito al proveedor o al comprador. La empresa exportadora concede los créditos a proveedores y tramita la refinanciación. En caso de créditos al comprador, el banco del exportador u otra institución financiera presta fondos al comprador del mercado importador. Los créditos a la exportación pueden ser a medio plazo (de dos a cinco años) o a largo plazo (al menos cinco años). El objetivo es la promoción de bienes y servicios exportados en mercados extranjeros.

Las normas de la OMC relativas a los créditos a la exportación se incluyen en el punto (k) de la Lista Ilustrativa del anexo I del Acuerdo SMC como sigue. La concesión por las administraciones públicas a tipos inferiores o el pago de al menos parte de los costos en que incurran los exportadores o instituciones financieras para la obtención de créditos, en la medida en que se utilicen para lograr una ventaja importante en las condiciones de los créditos a la exportación, se consideran subvenciones a la exportación prohibidas. Todo miembro que pretenda conceder créditos a la exportación con mejores condiciones que las permitidas por el Acuerdo de la OCDE sobre las Directrices en materia de Créditos a la Exportación con Apoyo Oficial, por ejemplo, con tipos de interés más bajos o a un vencimiento mayor, deberá informar de su intención a todos los demás miembros incluyendo una explicación detallada de los motivos de dicha desviación<sup>28</sup>.

El uso de créditos a la exportación para apoyar las exportaciones agrícolas se está sometiendo a análisis en la actual Ronda de Doha, en la que los socios comerciales de EE.UU. han criticado el apoyo de este país a esta práctica.

El hecho de proporcionar financiación para ayudar a los exportadores no es, es sí mismo, una subvención para la exportación, ni tampoco va en contra de las normas de la OMC. El problema se plantea si la financiación se presta a tipos subvencionados. El problema en muchos países en desarrollo es que las pequeñas y medianas empresas (PYME) a menudo tienen dificultades para acceder a financiación para exportación o a financiación para fines de inversión a tipos competitivos. Las empresas más grandes no suelen tener este problema, en especial, si son filiales de grandes corporaciones internacionales, a través de las cuales pueden tener acceso a mercados financieros internacionales. Sin embargo, las PYME de países en desarrollo deben solicitar créditos en el mercado nacional, donde los tipos de interés son, a menudo, del 30% o más. Parte del problema es la debilidad del mercado financiero en muchos países en desarrollo.

La apertura del mercado financiero con un control normativo adecuado sobre la capitalización es un enfoque para reforzar el mercado; sin embargo, puede que también sea necesario tomar medidas para garantizar la

<sup>28</sup> Al amparo de las condiciones establecidas en el Acuerdo de la OCDE sobre las Directrices en materia de Créditos a la Exportación con Apoyo Oficial. De conformidad con la casuística establecida por la OMC, no es suficiente con cumplir selectivamente con determinadas condiciones consagradas en el Acuerdo de la OCDE, por ejemplo, el tipo de interés establecido. Por el contrario, los miembros de la OMC deben cumplir todos los criterios establecidos en el Acuerdo.

competencia. La entrada de bancos extranjeros puede no llevar a una reducción de los costos de solicitar créditos si éstos adoptan algún tipo de connivencia con los bancos locales existentes. En algunos países, la solución ha sido el establecimiento de un banco estatal para fines de desarrollo o proporcionar financiación para la exportación a tipos razonables. Un ejemplo es el Banco Nacional de Desarrollo brasileño, que puede solicitar préstamos a tipos soberanos y luego concede préstamos con un margen para cubrir costos. Mauricio también cuenta con un banco de desarrollo, que se considera como uno de los motivos del éxito de la exportación del país.

## ACCIONES PARA ATRAER LA IED

Si las condiciones son favorables, los gobiernos pueden apoyar estratégicamente a los proveedores nacionales de bienes y materiales con medidas generales que normalmente se utilizan en áreas clave de exportación, evitando tomar medidas específicas que serían contrarias a las normas de la OMC. El Foro Económico Mundial afirma que “existe una amplia gama de políticas, instrumentos e instituciones implicadas en los sectores público y privado para la creación de competitividad. En lugar de prestar un marco macroeconómico de apoyo, existen políticas para apoyar al comercio y la industria (que abarcan los sectores primario, secundario y terciario) que no están cubiertas por las normas de la OMC. Por ejemplo, las políticas para la ciencia y la tecnología, incluyendo la educación técnica, son importantes para crear competitividad a largo plazo.<sup>29</sup>” El reforzamiento de las instituciones o las reformas institucionales pueden ayudar a establecer un marco jurídico más estable y seguro, más favorable para la inversión por parte de empresas extranjeras e inversores locales. Existen pruebas sólidas que fundamentan la necesidad de abordar las debilidades de las capacidades de producción en los países en desarrollo<sup>30</sup>.

La apertura a la IED puede suponer un apoyo a la producción, incluyendo la producción de bienes y servicios para la exportación. Por ejemplo, en Colombia, la IED en busca de mercados parece haber traído consigo cierta eficiencia, ya que las empresas extranjeras han aplicado su gestión, su experiencia técnica y su logística en varios sectores, incluyendo la cerveza, el tabaco, la banca y las telecomunicaciones. En el sector de las telecomunicaciones, la IED ha asumido el control de empresas de móviles antiguamente en manos del sector privado nacional y de operadores estatales de larga distancia.

La IED en busca de mercados en Colombia también ha invertido en operaciones de tipo totalmente nuevo, fundamentalmente en el negocio minorista donde grandes minoristas franceses (Carrefour y Casino), chilenos (Falabella, Sodimac) y neerlandeses (Makro) han construido nuevas tiendas; ello ha influido en el mercado del negocio minorista y en el inmobiliario, así como (de manera positiva) en la calidad de los suministros de los proveedores.

Estas políticas han disparado la competitividad de Colombia. La clasificación del país subió del puesto 65 en 2001 al 56 en 2002 en el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial. En el informe del Banco Mundial *Doing Business 2008*, se informa de que Colombia ha vencido la tendencia en América Latina y se ha convertido en uno de los 10 reformistas mundiales principales.

En el contexto de la creación de capacidades de suministro productivas y, con ello, de proporcionar acceso inmediato a insumos producidos nacionalmente en productos y servicios, un área que merece especial atención en los países en desarrollo y los PMA es la promoción del sector privado, en especial, las PYME. El ITC cuenta con una serie de programas para ayudar a los negocios, en especial a las PYME que traten de conseguir y mantener una posición competitiva en el mercado mundial. El ITC trabaja directamente con estas PYME, así como con las instituciones de apoyo al comercio nacional. Ello es vital para que logren un acceso constante y mejorado a los servicios relacionados con el comercio, como financiación, ayuda a mantener las normas de calidad, asesoramiento sobre el envasado para la exportación e información inmediata sobre los requisitos jurídicos del negocio internacional.

29 *The Global Competitiveness Report 2006-2007*, editores, López-Claros, A., M. E. Porter, X. Sala-i-Martin y K. Schwab, Foro Económico Mundial.

30 Véase, por ejemplo, los Informes de la UNCTAD para los Países Menos Desarrollados de 2004 y 2006.

Véase también: Fugazza, M., ‘Export Performance and its Determinants: Supply and Demand Constraints’, *Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series No. 26*, UNCTAD, 2004. Fugazza llevó a cabo un estudio econométrico en varios países de los determinantes del desempeño de la exportación y comenta: ‘Los países africanos y del Oriente Medio parecen haberse enfrentado a graves limitaciones de la capacidad de suministro en los dos últimos decenios, mientras que su acceso a los mercados extranjeros ha permanecido prácticamente invariable’.

### Recuadro 63: Colombia favorece la inversión y la promoción de la exportación

Los analistas empresariales han celebrado la política gubernamental de Colombia de cara a la inversión y la promoción de la exportación. De conformidad con el informe del Banco Mundial *Doing Business Report 2009*, Colombia se situaba en el segundo lugar en América Latina en cuanto a facilidad para hacer negocios. Como parte de su programa general de reforma, iniciado a finales de los noventa, Colombia emprendió las siguientes iniciativas:

- Eliminó una serie de procedimientos burocráticos e impidió a los organismos públicos establecer otros nuevos en virtud de la Ley Antitrámites.
- Simplificó la estructura fiscal, reduciendo el número de impuestos, ampliando las posibilidades de realizar trámites electrónicamente y reduciendo la frecuencia de los pagos.
- Facilitó una protección mejorada del inversor.
- Emprendió reformas del mercado laboral, del sector financiero y de liberalización del comercio.
- Adoptó un régimen de tipo de cambio flexible y reforzó la supervisión y regulación financieras.
- Consiguió controlar la inflación (por debajo del 10%).
- Hizo un gran esfuerzo para reforzar la seguridad y luchar contra la corrupción.
- Emprendió medidas para fomentar la competitividad a través de la inversión en ciencia, tecnología y educación.
- Instigó un proceso para la creación de apoyo público para sus reformas a través del Consejo Nacional de Competitividad.

La estrategia gubernamental de inversión y promoción de la exportación utiliza zonas francas para fomentar el tratamiento industrial de bienes y servicios, fundamentalmente para la exportación, y ofrece incentivos fiscales y de procedimiento a los usuarios de las zonas de libre comercio. A continuación se incluyen algunas características importantes de las medidas de promoción de la exportación e inversión de Colombia:

- Los programas especiales de importación y exportación permiten a los productores tratar de obtener exenciones de derechos sobre los insumos en la producción de productos exportados.
- Los Usuarios Aduaneros Permanentes, un programa que permite a los proveedores empresariales obtener devoluciones de derechos arancelarios si sus operaciones exceden de \$EE.UU. 6 millones en el año anterior.
- El programa de Importación Temporal para Reexportación en el Mismo Estado, que permite a los importadores importar productos libres de derechos siempre que se reexporten en el mismo Estado en que estaban en el momento de su importación al país.
- El programa de Usuarios Altamente Exportadores, que ofrece una serie de incentivos fiscales a las sociedades que exporten al menos el 30% de las ventas totales.
- Zonas aduaneras especiales que ofrecen beneficios fiscales a las sociedades que establecen operaciones en áreas designadas.
- Exención del impuesto sobre el valor añadido (IVA) que se otorga para la maquinaria industrial importada a Colombia.

*Fuente:* *Doing Business in Colombia 2008* y *Doing Business in Colombia 2009*, Washington, D.C., Banco Mundial.

El programa de Financiación del Comercio del ITC está específicamente diseñado para facilitar el acceso a la financiación para las PYME que exporten desde países con economías en desarrollo y en transición. Otro programa para fomentar la creación de PYME sostenibles es Empretec, un programa de las Naciones Unidas establecido por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Empretec ofrece apoyo a los empresarios a la hora de crear PYME innovadoras e internacionalmente competitivas.

La participación en las cadenas de valor mundiales es otra manera de que los negocios en países en desarrollo encuentren mercados, tal y como se explica en el capítulo 4, y de que accedan a insumos de materiales, bienes de capital, saber hacer y servicios necesarios para hacer llegar las exportaciones a los mercados mundiales a precios competitivos. El ITC trabaja con las instituciones nacionales para mejorar su capacidad para prestar asesoramiento, información y formación en la cadena de compras y suministro. Ello implica diagnosticar los cuellos de botella y problemas de suministro; supervisar de los mercados de suministros; aplicar estrategias de compra eficaces; optimizar la calidad de las mercancías; gestionar el proceso logístico entrante y proteger los productos importados frente a daños, pérdidas y uso ineficaz.

## CONCLUSIÓN

El acceso a insumos de materiales, capital, tecnología y un abanico de servicios es fundamental para la competitividad internacional. Por ello, el éxito de la exportación depende tanto de lograr una producción económica como de ser capaz de entregar bienes y servicios al mercado mundial a precios competitivos.

Los economistas consideran la apertura integral de los mercados de bienes y servicios, acompañada de medidas para garantizar la competencia, como el mejor medio de mitigar el sesgo contrario a la exportación asociado a la protección de la importación. No obstante, ello podría no ser viable a corto plazo por motivos políticos asociados a los costos del ajuste, ni deseable en presencia de externalidades. Al mismo tiempo, existe un abanico de opciones a corto y largo plazo que pueden fomentar la competitividad. A largo plazo, aparte de la apertura progresiva de los mercados y de estimular la competencia, también existen medidas para mejorar el funcionamiento de la economía nacional y la buena gobernanza que ayudan a proporcionar un entorno mercantil favorable para el establecimiento y operación de un negocio. También deben tomarse medidas para aumentar la competitividad en general, como fomentar la IED, ofrecer apoyo a las PYME y participar en las cadenas de valor mundiales.

A corto plazo, existen varias maneras de reducir los costos de los insumos para los exportadores, pero las opciones son más limitadas que en el pasado por el endurecimiento de las normas multilaterales sobre el uso de las subvenciones. Las opciones para reducir los costos de los insumos para los exportadores incluyen la renuncia a derechos, la devolución de derechos arancelarios y los regímenes de admisión temporal. Las reformas de los mercados financieros también pueden ayudar a reducir los costos de la inversión, complementadas, cuando proceda, por el establecimiento de bancos de desarrollo nacionales o de exportación-importación para aumentar la competencia en la calidad y precio de los servicios financieros. Mejorar la operación de los mercados financieros puede facilitar el acceso a los créditos a la exportación y a las facilidades de seguro de la exportación sin infringir las normas de la OMC.

Las ZEE, incluyendo las zonas francas industriales y los parques industriales más amplios, son un método útil para reducir los costos de infraestructura y servicios para las manufacturas y, cada vez más, para los servicios. Con frecuencia, se han utilizado las ZEE para facilitar la administración de regímenes de aranceles especiales y para reducir los trámites administrativos. Se consideran útiles a la hora de proporcionar factores externos mediante la transferencia de tecnología, y de conocimientos de gestión y mano de obra a otras empresas de la zona. En ocasiones, las ZEE han sido eficaces a la hora de generar puestos de trabajo en regiones deprimidas. Aunque se han empleado incentivos fiscales especiales en estas zonas, la experiencia ha demostrado que otros factores distintos de los regímenes fiscales son más importantes, incluyendo la disponibilidad de mano de obra capacitada, estabilidad política y facilidad para hacer negocios. En este sentido, se considera más bien un modelo para reformas más amplias que han de aplicarse a la economía en general.





El Consejo de Administración Forestal (FSC) es una organización independiente, no gubernamental y sin fines de lucro establecida para promover la gestión responsable de los bosques del mundo.

Impresión: Phoenix Design Aid A/S, Dinamarca. ISO 14001/ISO 9001, certificada y aprobada como empresa neutra respecto del CO<sub>2</sub>. Impreso en papel inocuo para el medio ambiente (libre de cloro) con tintas de base vegetal. El material impreso es reciclable.

La versión PDF de esta publicación puede descargarse gratuitamente del sitio del Centro de Comercio Internacional en: [www.intracen.org/publications](http://www.intracen.org/publications)

Las publicaciones están en venta en el sitio: [www.intracen.org/eshop](http://www.intracen.org/eshop) y también a través del:

- ▶ Servicio de Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas  
300 E 42nd Street  
9th Floor, IN-919J  
Nueva York, NY 10017  
Estados Unidos de América  
<https://unp.un.org>  
Tel: 1-800-253-9646  
Fax: 212-963-3489  
E-mail: [publications@un.org](mailto:publications@un.org)



Centro de  
Comercio  
Internacional



No. de venta de las Naciones Unidas S.12.III.T.3

USD 70  
ISBN 978-92-9137-404-5



9 789291 374045