

Tendencias del sistema de comercio exterior relevantes para analizar la inserción internacional del Uruguay

Álvaro Lalanne



NACIONES UNIDAS

CEPAL



POR UN DESARROLLO
SOSTENIBLE CON IGUALDAD



PRESIDENCIA
OFICINA DE PLANEAMIENTO
Y PRESUPUESTO

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



www.cepal.org/es/publications



www.cepal.org/apps

SERIE

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

39

OFICINA DE LA CEPAL
EN MONTEVIDEO

Tendencias del sistema de comercio exterior relevantes para analizar la inserción internacional del Uruguay

Álvaro Lalanne



NACIONES UNIDAS

CEPAL



PRESIDENCIA
OFICINA DE PLANEAMIENTO
Y PRESUPUESTO

Este documento fue preparado por Álvaro Lalanne, Consultor de la oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Montevideo, bajo la supervisión de Verónica Amarante, Directora de dicha oficina, en el marco del convenio de cooperación técnica suscrito con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1727-8694 (versión electrónica)
ISSN: 1727-8686 (versión impresa)
LC/TS.2019/99
LC/MVD/TS.2019/2
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2019
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.19-00998

Esta publicación debe citarse como: A. Lalanne, "Tendencias del sistema de comercio exterior relevantes para analizar la inserción internacional del Uruguay", *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Montevideo*, N° 39 (LC/TS.2019/99-LC/MVD/TS.2019/2), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Perspectivas de largo plazo de la canasta exportable del Uruguay	9
A. La evolución del comercio Internacional.....	9
B. El comercio mundial de alimentos.....	10
1. Población	10
2. Producto Interno Bruto (PIB)	11
3. Precios.....	12
4. Consumo	12
5. Inversión y productividad.....	13
II. Estado y perspectivas de las negociaciones multilaterales y regionales.....	15
A. La economía política del multilateralismo y el regionalismo	15
B. Las propuestas de reforma de la OMC.....	18
C. La situación de América Latina.....	19
III. La política comercial del comercio de servicios.....	23
A. Panorama general	23
B. El estado actual del acceso a mercados y el comercio por modos	24
C. Del GATS al TiSA, a través de los ACP y los megaregionales	27
D. Los cambios tecnológicos que cambian modos de suministro y proveedores	29
Bibliografía.....	31
Serie Estudios y Perspectivas-Montevideo: números publicados.....	33

Gráficos

Gráfico 1	Población mundial por regiones: tendencias y proyecciones, 1980-2060	11
Gráfico 2	Índices de restrictividad en el comercio de servicios, países seleccionados, 2018	25
Gráfico 3	Exportaciones de servicios según tipo y exportador, 2017.....	26
Gráfico 4	Exportaciones de servicios según tipo y modo de suministro,2017.....	26

Resumen

Este documento realiza una revisión de algunos textos recientes que dan cuenta de tendencias en el sistema de comercio internacional relevantes para analizar el marco en el que desarrollaría la inserción internacional del Uruguay en los próximos años. En primer lugar, se repasan algunos ejercicios de prospectiva global, que indican que América del Sur no es una de las regiones donde los cambios en los patrones de integración serán más significativos en el futuro. La dinámica de la demanda de alimentos vendrá de Asia y África, y se mantendrá la tendencia a la convergencia de las dietas, con mayores incrementos en el consumo de carnes y lácteos y menores en los cereales. Desde el punto de vista de la gobernanza del sistema de comercio, varios autores vislumbran un mundo con dos sistemas coexistiendo: el comercio tradicional gobernado por las disciplinas multilaterales y el comercio de servicios y cadenas de valor gobernado por reglas establecidas en mega acuerdos plurilaterales (regionales o no), más profundos en sus compromisos y disciplinas.

Introducción

Este documento realiza una revisión de algunos textos recientes que dan cuenta de tendencias en el sistema de comercio internacional que son relevantes para realizar un ejercicio de prospectiva acerca del marco en el que desarrollaría la inserción internacional del Uruguay en los próximos años. El trabajo se divide en tres partes. Por un lado se relevan los resultados de algunos ejercicios prospectivos relacionados con el comercio mundial y de los alimentos en particular. Luego, se sintetizan algunas explicaciones acerca de las tensiones que afectan a la gobernanza del sistema internacional de comercio y el futuro de la integración regional. Finalmente se pone la mirada en la evolución y la política comercial del comercio de servicios.

En primer lugar, a los efectos de detectar las tendencias futuras en el comercio internacional de los productos relevantes para Uruguay, el informe incluye una síntesis de prospectivas a escala global. Por un lado, Fontagne, Foure y Keck (2017) combinan un modelo de crecimiento con uno de Equilibrio General con escenarios de política comercial, para determinar algunos escenarios futuros en las siguientes dimensiones: la participación en el comercio mundial por bloque geográfico, la diversificación de las exportaciones, la importancia del comercio de servicios y el regionalismo. En un escenario de mayor apertura Asia sigue aumentando su participación en el comercio mundial, China en particular aumenta su especialización en bienes intensivos en trabajo calificado y en los servicios y el regionalismo se reduce, por una mayor globalización. Uno de los resultados destacables del ejercicio es que Brasil (que debe ser tomado con un indicador de lo que acontece con sus vecinos) no tiene grandes cambios ni en su especialización ni en su participación, ya que los cambios más dramáticos según escenario ocurren en Asia y África, en contraposición a los países desarrollados. A los efectos de ser más específicos con la oferta exportable uruguaya actual, el estudio incluye una prospectiva sobre el comercio mundial de alimentos realizado por la FAO (2017). La dinámica de crecimiento poblacional está marcada inicialmente por Asia y África pero luego solo por África. Estos continentes seguirán aumentando su importancia como demandantes de alimentos. El acortamiento en la brecha de ingresos de los países de ingreso mediano respecto de los de altos ingresos también traerá una convergencia en las dietas, con un mayor consumo de carnes, frutas y vegetales y lácteos, relativo al consumo de cereales. FAO/OCDE (2016) pronostica una caída a mediano plazo de los precios de la carne y cereales

y aumento de los lácteos. FAO (2017) también incluye una desagregación de los factores de crecimiento de la producción agrícola en los últimos 50 años, concluyendo que a pesar de que en los países más pobres la adición de nueva tierra explicó buena parte del crecimiento, en el futuro en todo el mundo la fuente casi exclusiva de crecimiento será la productividad.

Desde mediados del siglo XX el mundo experimentó una creciente integración comercial que se manifiesta en una circulación de mercaderías, servicios, flujos de capital y personas a una escala no experimentada anteriormente. Si bien esa tendencia se mantiene hasta nuestros días, desde el punto de vista de la gobernanza del sistema parece haber cambios en las instituciones que le brindan el marco en el cual se desenvuelven las relaciones comerciales internacionales. Durante la segunda mitad del siglo XX el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT en inglés), que luego se transformó en la Organización Mundial de Comercio (OMC), fue indiscutiblemente el ámbito en el cuál se desarrollaban los arreglos más significativos. Sin embargo, desde hace 20 años este sistema de reglas no encuentra la forma de continuar liderando el proceso de globalización. Este informe revisa algunas explicaciones que se han dado a este fenómeno, enumera sus principales desafíos y plantea algunas posibilidades de futuro que algunos expertos vislumbran. En particular, se vislumbra un mundo con dos sistemas coexistiendo: el comercio tradicional gobernado por las disciplinas multilaterales y el comercio de servicios y de cadenas de valor gobernado por mega acuerdos plurilaterales, mucho más profundos en sus compromisos y disciplinas.

El informe pone el foco en América Latina, sintetizando algunos resultados de la integración regional y enumerando posibilidades que algunos autores entrevén para su desarrollo futuro. Si bien el mega continente no está lejos de completar una zona de libre comercio, para que la misma sea efectiva en potenciar economías de escala y desarrollo de cadenas regionales de valor es necesario armonizar las reglas de origen, a los efectos de facilitar la circulación de bienes intermedios en el bloque. Solo de esta manera servirán estos acuerdos para potenciar las exportaciones extra bloque, situación que hasta ahora no se ha verificado.

El comercio más dinámico de la actualidad es el que se da en los servicios. Este tiene una naturaleza mucho más compleja que el de bienes, donde el país de origen así como el tipo de bien está bien determinado. Desde su creación, la gobernanza del comercio de servicios ha creado un sistema de reglas diferentes al de bienes. Asimismo los resultados han sido más modestos, aunque potencialmente los efectos pueden ser mucho más determinantes, ya que componen la gran mayoría del valor agregado de los países. Adicionalmente, el grueso de las discusiones actuales ya sea en la OMC, en los acuerdos regionales o en los mega acuerdos trata sobre disciplinas de servicios o inversiones. El informe presenta brevemente la política comercial de los servicios así como las últimas iniciativas en la materia, muestra las estadísticas más actuales en la materia e incluye una sección dedicada al impacto específico del *offshoring* y los nuevos desafíos de política comercial que implican los cambios tecnológicos.

I. Perspectivas de largo plazo de la canasta exportable del Uruguay

A. La evolución del comercio Internacional

Fontagne, Foure, y Keck (2017) integran un modelo de crecimiento macroeconómico para el mundo y un modelo de Equilibrio General Computable con diferentes escenarios de política comercial para evaluar en qué grado las tendencias generales observadas hasta 2014 son pasibles de mantenerse. El horizonte de su ejercicio es 2035. Las variables macroeconómicas claves sobre las que proyectan dos escenarios son: el crecimiento de la productividad total de los factores, el precio de los energéticos, la movilidad de capital y la oferta de trabajo. Esta última es proyectada considerando tendencias demográficas, convergencia educativa, migración y participación laboral de la mujer. El modelo permite diferenciar el aporte de cada una de estas variables a los resultados, los cuales muestran que la productividad es por lejos la variable más relevante para todos los países. La demografía ocupa el segundo lugar, sobre todo si es combinada con variaciones en el nivel educativo y en la participación de la mujer. La migración es importante para paliar déficit de natalidad en los países europeos y en EEUU/Canadá. La natalidad será un factor primordial en el crecimiento del factor trabajo en el sur de Asia y en África pero no contribuye especialmente a la variabilidad de sus escenarios. En cambio, sí son muy determinantes posibles cambios en los niveles educativos de las poblaciones de estos países, así como la participación laboral femenina en India y Medio Oriente/Norte de África. La movilidad de capital juega un rol secundario. Una de las principales limitaciones del modelo radica en que no incorpora información de flujos de IED por bloques. De esta manera, la movilidad del capital está modelada de una forma muy general, adoptando un escenario de baja movilidad, donde las tasas de ahorro e inversión nacionales tienden a converger, y un escenario de movilidad media. La movilidad contribuye a diferenciar los desempeños de los países emisores respecto de los receptores.

El modelo de política comercial elabora dos escenarios y proyecta resultados sobre el desempeño futuro de algunos de los aspectos más destacados del comercio internacional en las últimas décadas. En un escenario "pesimista" los aranceles aumentan (vuelven al nivel anterior a la ronda Uruguay), los costos

de transacción también lo hacen y finalmente los servicios no modifican su estado. En un escenario dinámico siguen bajando los aranceles, otros costos de transacción (en mayor medida en los países en desarrollo) y los servicios. Las tendencias que analizan son cuatro: la participación en el comercio mundial por bloque geográfico, la diversificación de las exportaciones, la importancia del comercio de servicios y el regionalismo. En un escenario de alto crecimiento y bajas barreras los resultados muestran que los BRICS llegan a explicar casi un tercio del comercio mundial en 2035 y el comercio Sur-Sur se convierte en el principal, con más del 40% del total del comercio, más del doble que el actual. En un escenario pesimista, sin embargo, el volumen de comercio mundial es mucho más bajo (un tercio del anterior) y en particular lo es en los países emergentes. De todas formas, en ningún caso está proyectado un incremento en la participación de Brasil, sino que los cambios se dan en los otros BRICS. Esto puede estar indicando que los principales factores que están operando sobre la integración de los países en desarrollo en el comercio mundial no se encuentran presentes en Brasil. Los autores hacen un análisis de la diversificación de las exportaciones proyectando la evolución de los indicadores de Ventajas Comparativas Reveladas (VCR)¹. El hecho estilizado de los últimos años es un incremento en la diversificación por producto de las exportaciones (Feenstra y Kee, 2007). En un escenario de alta globalización y crecimiento los autores pronostican cambios muy grandes en las VCR. En China se incrementaría la especialización en manufacturas de trabajadores calificados y en servicios, a costa de los no calificados. Sin embargo, un contexto de menos apertura y crecimiento incrementaría la especialización en empleo de baja calificación. En África Subsahariana está pronosticada una fuerte reducción en la especialización en agricultura hacia una mayor especialización en manufacturas, con menor importancia de las calificadas en los escenarios pesimistas. Está proyectado además que EEUU aumente su especialización en agricultura, especialmente en el escenario optimista, y que los países en desarrollo aumenten su participación en servicios, especialmente en China y Rusia. El pronóstico más sorprendente es el realizado sobre el regionalismo. El peso del comercio intra bloques se ha incrementado en los últimos años, especialmente por el efecto intra ASEAN. En un escenario de fuerte globalización, los autores proyectan que la tendencia a la regionalización se va a reducir dramáticamente, por efecto de la disminución de la importancia del comercio intraeuropeo y el NAFTA. Sin embargo, en un escenario de baja globalización esto no sucede. Para finalizar, los autores también proyectan un escenario probable de mega acuerdos, y concluyen que estos podrían regionalizar el comercio (especialmente en Asia) en un contexto de baja integración multilateral. Sobre las posibilidades de mega acuerdos se volverá en el capítulo dos de este trabajo, al analizar la evolución y tendencias de la gobernanza del sistema internacional de comercio.

B. El comercio mundial de alimentos

Dado que el grueso de las exportaciones actuales del país está asociado a la alimentación resulta pertinente destacar cuáles son las tendencias futuras en los mercados mundiales de alimentos. La siguiente sección se basa en *The Future of Food and Agriculture: Trends and Challenges*, publicado por la FAO en 2017. La primera parte del informe identifica tendencias en 15 aspectos, pero aquí se presentan algunos considerados especialmente relevantes para el caso uruguayo.

1. Población

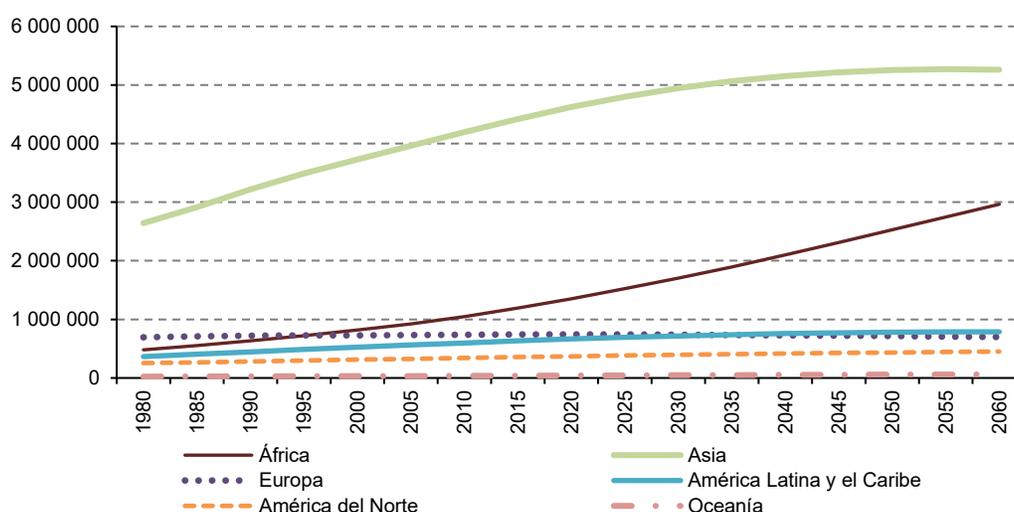
Se espera que continúe la caída de la tasa de crecimiento y de los incrementos absolutos de la población mundial. Se proyecta una población mundial de 9.730 millones de personas para 2050 y 11.200 millones para 2100. La tendencia global oculta diferencias entre y dentro de las regiones, así como entre los países de altos, medios y bajos ingresos. El crecimiento poblacional se espera esté concentrado en África y el Sur de Asia. Los países de alto ingreso van a alcanzar el máximo poblacional para 2040 y

¹ El indicador de VCR como exportador de un país en un sector es el cociente entre la participación de dicho sector en las exportaciones nacionales y la participación del sector en las exportaciones mundiales.

destaca el caso del Este Asiático donde se espera continúe cayendo la tasa de crecimiento poblacional y a partir de 2040 comience a disminuir la población total. África es el único continente dónde se espera que la población continúe creciendo en el próximo cambio de siglo.

Además, se dará una urbanización global con una pérdida neta de las zonas rurales. Esto conlleva un cambio en los patrones de consumo, los ingresos urbanos mayores tienden a incrementar la demanda por comida procesada, alimentos provenientes de animales, fruta y vegetales. La demanda para la agricultura va a crecer, necesitándose un crecimiento en la producción de alimentos y biocombustible del 100% en África Subsahariana y el Sur de Asia de un tercio en el resto del mundo.

Gráfico 1
Población mundial por regiones: tendencias y proyecciones, 1980-2060
(En miles)



Fuente: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017).

2. Producto Interno Bruto (PIB)

El IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) presentó en 2015, distintos posibles escenarios para el futuro: sustentabilidad global (SSP1); *business-as-usual* o mitad de camino (SSP2); fragmentación internacional (SSP3); creciente desigualdad entre e intra países (SSP4); un futuro dónde los combustibles fósiles siguen siendo la principal fuente de energía (SSP5). En todos los escenarios, a pesar de sus menores tasas de crecimientos del PIB, los países de altos ingresos todavía generarían más de la mitad del PIB mundial en 2080. En el informe también figuran las proyecciones realizadas por la FAO en el informe "World agriculture towards 2030/2050" (AT2050) (Alexandratos and Bruinsma, 2012), que asumen un crecimiento mundial más moderado que en la mayoría de los escenarios del IPCC con una tasa de crecimiento anual de 2,7% para el PIB global, pasando de U\$S 50 billones en 2005-2007 a U\$S 126 billones (a precios constantes de 2005) en 2050. En los "Shared Socioeconomic Pathways" (SSP), incluso en los escenarios más optimistas, el ingreso per cápita de los países de bajos-medios ingresos (excluyendo China) no va a llegar al 30% del de los países de altos ingresos sino hasta después de 2080. En las estimaciones más conservadores del crecimiento de los países de bajos-medios ingresos, el ingreso por persona en estos países pasará de ser un 8,5% en 2005-2007 a un 16% en 2050 del ingreso de los más ricos. La excepción es China que se proyecta llegará a un 35%. Además, dado la diferencia en los niveles iniciales se estima que la brecha del ingreso per cápita se seguirá expandiendo, pasando de

U\$S 25.500 a U\$S 40.000. El crecimiento del PIB en los países de medios-bajos ingresos trae como resultado la aceleración de la transición hacia una dieta con mayor consumo de carne, frutas y vegetales, productos lácteos y otros ítems más intensivos en recursos; relativo al consumo de cereales. Esto será mayor en los escenarios menos conservadores.

3. Precios

En un reporte de FAO-OCDE (2016) se muestra un panorama de los precios reales para los *commodities* en un mediano plazo, para 2025. Mientras que el precio de la carne y cereales, con la excepción de los cereales secundarios, se proyectan van a caer en términos reales, los precios para los productos lácteos van a tender a subir en los próximos 10 años. En general, se proyecta que los precios se mantengan más altos que la década anterior a 2007-2008, pero estos resultados de mediano plazo no son inconsistentes con una tendencia de muy largo plazo donde caen los precios en términos reales. Esta proyección para los *commodities* agrícolas es reflejada en la tendencia lineal negativa del índice real de precios de los alimentos (RPFI), aunque es menos pronunciada que en el caso de algunos productos individuales como el trigo. Sin embargo, el grupo de expertos concluyó que los cambios proyectados en las temperaturas y las precipitaciones sobre la producción de alimentos van a contribuir a un aumento en los precios globales para 2050.

El nivel de precios futuro depende, entre otros factores, en como la producción se acomode a la creciente restricción de recursos y el cambio climático. El cambio climático puede impedir la posibilidad de aumentar los rendimientos agrícolas en ciertas partes del mundo, que es requerido para satisfacer la demanda creciente, lo cual podría resultar en una presión al alza sobre los precios. Además, las políticas pueden requerir la internalización de los costos por las emisiones de carbono. El informe también destaca el crecimiento de la volatilidad e inestabilidad de los precios de los alimentos luego de la inflación producida por la crisis de 2007-2008, medida como las fluctuaciones alrededor de la tendencia. Estas desviaciones indican que los niveles de la volatilidad se están acercando a los experimentados durante la década de los 70'.

4. Consumo

Entre 1990 y 2013, el consumo de alimentos más nutritivos aumentó en todo el mundo aunque con distintos patrones según la región. El consumo de frutas aumentó en todas las regiones pero no así el de vegetales que lo hizo sólo en algunas. Al crecer el ingreso, crece la demanda de frutas mientras que cae la demanda por los vegetales. Por otro lado, la ingesta diaria de productos del mar por persona ha caído en 3 de 7 regiones, manteniéndose el sudeste Asiático como el lugar donde más se consume y dónde también está el mayor consumo por persona de granos integrales. Norte América y Europa mantienen el mayor consumo de productos lácteos.

Pese al crecimiento de la demanda de alimentos más nutritivos, en la mayoría de las regiones el consumo de alimentos altamente procesados aumentó más que el de alimentos frescos. En especial, los países de ingresos medios mostraron el cambio más grande hacia este tipo de alimentos. Hubo un incremento en el consumo de bebidas azucaradas en varias regiones, siendo el mayor crecimiento en Norte América. En todo el mundo creció el consumo de carne procesada, pero solamente en el Este Asiático se incrementó el de carne roja cayendo en el resto de las regiones. Los niveles de consumo de carne roja son similares en el Este Asiático, América Latina, América del Norte y el Oeste de Europa.

Entre 1961 y 2011, la participación de los cereales ha caído del 35% al 29% de las calorías diarias consumidas por persona en los países de altos ingresos y de 56% al 50% en los países de bajos-medios ingresos. En el mismo período, la participación de las frutas y vegetales en las calorías diarias aumentó de 5% a 5,5% para los países de altos ingresos y de 4% a 7% en los países de medios y bajos ingresos. FAO proyecta que estas tendencias continuarán hacia 2050, pero con un menor crecimiento en el consumo de las frutas y vegetales en los países de medios-bajos ingresos en comparación con lo más

ricos. Esta divergencia se explica por la proyección de un fuerte crecimiento en la demanda de carne y productos lácteos en los países de ingresos medios-bajos.

El promedio de calorías consumidas en países de bajos y medios ingresos permanece muy por debajo del de los países ricos pero la brecha se va acortando gradualmente. En 1961, la ingesta de calorías de los primeros era sólo un 68% que la de los países ricos pero aumentó a 81% en 2011 y se proyecta que para 2050 llegue a 86%. En los países de altos ingresos, en los últimos 50 años la ingesta de proteínas provenientes de carne, huevo, leche y productos lácteos creció desde 1961 de 39 a 52 gramos y está proyectado llegue a 57 g en 2050. En lo que respecta a los países de bajos y medios ingresos, desde 1961 el consumo diario per cápita de proteínas provenientes de productos animales creció de 9 g a 20 g y se espera que la ingesta llegue a 25 g en 2050.

Globalmente, el pescado aporta aproximadamente el 18% de las proteínas ingeridas de animales, pero en algunas comunidades costeras o islas pequeñas alcanza un 60%. El consumo global de productos del mar ha crecido y actualmente excede los 20 kg por año. Esta tendencia se espera continúe a medida que crecen los ingresos y los consumidores se vuelven más conscientes de que el pescado y los productos derivados de la pesca pueden ser una alternativa más saludable que la carne de los animales de campo.

5. Inversión y productividad

Entre 1991 y 2014 la inversión en agricultura creció en todas las regiones pero a diferentes ritmos: en los países de altos ingresos a una tasa anual de 2%, países de medios-bajos ingresos a un ritmo de 4% anual y en China a un 9% anual. Esto provocó que hoy en día los niveles de inversión en agricultura de los países de altos ingresos y los países de medios-bajos ingresos sean similares.

La expansión de la tierra destinada a la agricultura se estabilizó hace 20 años en aproximadamente 4.900 millones de hectáreas (ha). Las proyecciones indican una necesidad de por lo menos 100 millones de hectáreas adicionales para el 2050. No obstante, 33% de las tierras agrícolas están desde moderadas hasta altamente degradadas. Asimismo, quedan pocas oportunidades para expandir las tierras agrícolas y muchas de las tierras disponibles no son adecuadas para la agricultura por lo que convertir esas tierras en producción agrícola tendría grandes costos ambientales, sociales y económicos. Debido a que el aumento sustancial de alimento necesario para las próximas décadas va a ser mayoritariamente mediante el aumento del rendimiento, en lugar de expansión de las tierras cultivadas, un crecimiento del rendimiento de los cereales a una tasa menor del 1% por año es una señal preocupante. El rendimiento del trigo y el arroz en los países de bajos ingresos es actualmente la mitad que en los países de altos ingresos.

En línea con lo anterior, la adopción de nuevas prácticas agrícolas llevaría a aumentar la Productividad Total de los Factores (PTF), que refiere a aumentos en la producción agrícola debido a un incremento en la eficiencia del proceso productivo en lugar de intensificar el uso de recursos. La PTF representa un 40% del aumento en la producción entre 1961 y 2010, siendo la principal causa del incremento de la producción en los países de altos ingresos y pese a que en los países de bajos ingresos el crecimiento se debió principalmente a la expansión de las áreas agrícolas, ha ganado importancia en la última década.

Durante los últimos años ha caído la contribución de la agricultura al total producido y al empleo mientras que la demanda agrícola va a pasar por cambios estructurales debido a distintos factores: crecimiento de la población, urbanización y aumento del ingreso per cápita. Todo esto va a producir que los recursos naturales de los que depende la agricultura estén crecientemente sometidos a tensión. Aunque la inversión en agricultura y las innovaciones tecnológicas están mejorando la productividad, el crecimiento del rendimiento agrícola ha disminuido a tasas muy bajas. La necesidad de acelerar el aumento de la productividad es obstaculizada por la degradación de los recursos naturales, por lo que producir más con menos es la clave para el futuro.

II. Estado y perspectivas de las negociaciones multilaterales y regionales

A. La economía política del multilateralismo y el regionalismo

La Organización Mundial del Comercio (OMC), como heredera del antiguo Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT en inglés) está experimentando tensiones en su interior. La séptima ronda de negociaciones, la Ronda de Doha, está estancada. Los esfuerzos en la integración comercial están más enfocados en los Acuerdos Comerciales Preferenciales (ACP) que en las iniciativas multilaterales, que se basan en principios no discriminatorios pero al mismo tiempo generan acuerdos menos profundos.

Desde que se creó el sistema multilateral se discute acerca del efecto de los acuerdos regionales discriminatorios para las reglas multilaterales como la Clausula Nación Más Favorecida o el Tratado Nacional. Los ACP pueden ser vistos como obstáculos (*stumbling blocks*) o peldaños (*stepping stones*) en la integración comercial mundial (Panagariya, 2000). No hay evidencia concluyente sobre la materia, ya que se encuentran casos donde los países desarrollados reducen menos los aranceles multilaterales en los productos donde tienen acuerdos comerciales incluso con países pequeños (Limao, 2006 y Karacaovali y Limao, 2008) pero en los acuerdos entre países en desarrollo parece ocurrir lo contrario. Es decir, en estos últimos, con el propósito de reducir el fuerte desvío de comercio que estos acuerdos causaron dadas las condiciones iniciales de alta protección, los países desgravan unilateralmente en los productos donde también desgravaron recíprocamente (Estervadeoral, Freund y Ornelas, 2008).

Según Bagwell, Brown y Staiger (2016), las diferentes visiones acerca de la relación entre el multilateralismo y el regionalismo se pueden clasificar en tres. Una primera aproximación es que la OMC/GATT llegó hasta donde le era posible con medidas de frontera y luego "le pasó la posta" a los acuerdos regionales para que profundicen el trabajo en marcos de menos países pero con disciplinas más profundas. Si estos acuerdos logran manejar los problemas de solución de diferencias en sus marcos específicos entonces sí podrían verse como legítimos herederos de la apertura comercial. Una

segunda visión indica que los ACP son necesarios para la apertura comercial pero no logran diseñar un mecanismo efectivo de solución de diferencias, que se mantendría en el marco de la OMC. Bajo esta visión, ACP y OMC son complementarios. La tercera visión indicaría que la apertura discriminatoria de los ACP es un obstáculo para el desarrollo de la OMC, y además estarían llevando a una liberalización “desbocada” que no ayuda a los países a acercarse a su frontera de eficiencia.

Bagwell, Brown y Staiger (2016) hacen un relevamiento de la literatura económica acerca de la economía política de la integración y la clasifican de acuerdo al tipo de problema que un acuerdo comercial intenta resolver para un gobierno. Identifican cuatro tipos de problemas. El más clásico es el problema de los “términos de intercambio”, según el cual la cooperación internacional (esto es, comprometerse con liberalización recíproca) ayuda a corregir la externalidad negativa que supone la aplicación del arancel óptimo, que (en los países grandes) es mayor a cero porque al restringir la demanda bajan los precios de los productos de los que se abastece el país. Este incentivo a castigar al vecino se neutraliza en una negociación comercial recíproca. El segundo argumento es el del compromiso o “atarse de manos”, según el cual los gobiernos se embarcan en negociaciones comerciales para tener argumentos para hacer frente a demandas proteccionistas de los *lobbies* locales. El tercer argumento es el de *delocation/profit sharing*, según el cual los acuerdos comerciales tratan de solucionar otras externalidades distintas de los términos de intercambio. Finalmente, los argumentos de tipo *offshoring* identifican estas externalidades en el actual auge de las cadenas globales de valor, donde el comercio se realiza crecientemente entre bienes intermedios y empresas relacionadas que no utilizan precios de mercado, por lo cual los acuerdos para reducir aranceles no son suficientes para integrarse favorablemente y los países optan por compromisos más profundos.

El GATT tradicionalmente intentó no abordar negociaciones relacionadas con asuntos dentro de fronteras, lo que dio lugar a la integración superficial (Bagwell, Brown y Staiger, 2016). La Agenda Singapur de la Ronda de Doha puso sobre la mesa de negociación a las políticas de Inversión Extranjera, Competencia, Compras Públicas y Facilitación de Comercio. Estas son consideradas integración profunda, puesto que se acuerda sobre medidas que no son totalmente de frontera. Solamente se produjo un acuerdo en Facilitación de Comercio².

Aún contando el comercio intra Unión Europea, la OMC (2011) encuentra que el 30% del comercio mundial ocurre bajo régimen preferencial y que la mitad del mismo corresponde al intra bloque europeo. Entonces, desde el punto de vista del concepto de “desvío de comercio” de Viner (1950), que establece que la discriminación arancelaria genera pérdida de bienestar porque los países terminan abasteciéndose de proveedores ineficientes, los ACP no parecen haber causado un gran impacto. Naturalmente, los acuerdos multilaterales son superiores a los regionales para corregir la externalidad implícita en la teoría de la manipulación de los términos de intercambio, porque operan sobre más países.

La teoría del compromiso o “atarse de manos” es más aplicable para los países pequeños donde los efectos términos de intercambio no son relevantes. Además, esta teoría puede por ejemplo explicar porqué la OMC es mucho más dura con los subsidios a la exportación que con las tarifas a la importación, siendo que desde el punto de vista de los términos de intercambios tienen efectos equivalentes (Maggi y Rodríguez-Clare, 2007). Dentro de este marco teórico, desde el punto de vista de las señales para la inversión, embarcarse en ACP es mucho más efectivo que hacerlo en una negociación multilateral. Esto también da argumentos hacia los ACP que promueven más naturalmente la integración profunda (Eithier, 1998).

² El Acuerdo de Facilitación de Comercio entró en vigencia en febrero de 2017. Este contiene disposiciones para agilizar el movimiento, la carga y el despacho de las mercancías y se establecen medidas para la cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros, además de disposiciones sobre asistencia técnica y creación de capacidades en esta esfera.

Recientemente se ha abordado la dificultad que tiene el marco multilateral de integración superficial para tratar con asuntos comerciales cuando los precios no son entre partes independientes sino que buena parte de las transacciones se dan intra empresa y además en bienes intermedios (Ántras y Staiger, 2012). En estos casos, las tarifas no son la política óptima para manipular los términos de intercambio y por lo tanto el compromiso multilateral puede no ser efectivo para resolver la externalidad. En cambio, según Ántras y Staiger (2012) un acuerdo comercial que genere compromisos profundos podría ser más efectivo para resolver los problemas de coordinación que el nuevo tipo de comercio genera.

Uno de las instituciones más efectivas de la OMC es el mecanismo de solución de diferencias, al punto que es considerado la joya del sistema según Bagwell, Brown y Staiger (2016). El sistema tiene ventajas de transparencia, información y capacidad para "completar" los contratos entre partes. Al mismo tiempo, el MERCOSUR ha provisto algunos ejemplos de cómo las reglas preferenciales y multilaterales tienen una convivencia difícil. Por ejemplo, las salvaguardias regionales (en el marco de un acuerdo preferencial) tienen un límite si afectan los derechos de los terceros (establecidos en un acuerdo multilateral) y las barreras técnicas al comercio en marcos regionales, al ser por definición no discriminatorias, no son compatibles con las reglas multilaterales.

El sistema que dictó el modo de intercambio prevalente en la posguerra está basado en un principio y cinco pilares (Baldwin, 2016). El principio es que el comercio se basa en reglas y no en resultados. Se negocian y acuerdan reglas y no cuotas de mercado o balances comerciales, etc. Para esto, se establecen cinco pilares básicos: el principal es la no discriminación, que implica que en la frontera se trata a las importaciones de un socio de la OMC igual que al mejor socio (principio de nación más favorecida) y que dentro de fronteras se gravan y regulan a los productos importados igual que a los domésticos (trato nacional). El primer pilar tiene la excepción aceptada de los acuerdos preferenciales, donde se discrimina positivamente a los socios del acuerdo respecto de los otros socios OMC. El segundo pilar es la transparencia, para lo cual se exige la notificación de medidas y se somete a los países a exámenes de política comercial. El tercero es la reciprocidad, que incluye la posibilidad de retaliación en casos de medidas que afecten a socios comerciales. El cuarto es la flexibilidad cuando resulta inevitable poner medidas, y el quinto es la regla del consenso.

Según Baldwin (2016), algunos elementos que estaban presentes en la exitosa ola de liberalización en el comercio de manufacturas en el marco del GATT durante la segunda mitad del siglo XX no se encuentran presentes en el siglo XXI. La "avalancha" de compromiso de los países desarrollados con reducir recíprocamente sus aranceles a las importaciones generaba que todas las rondas de negociación del GATT se cerraban con compromisos a la baja, modificando dinámicamente el poder de los grupos de interés de los países en la dirección de fortalecer a los exportadores y debilitar a los intereses defensivos. A medida que más países (del mundo no desarrollado) se integraban, se beneficiaban de la liberalización de los mercados más grandes y al mismo tiempo, por medio del trato especial y diferenciado, no se les exigía el mismo compromiso liberalizador. Una segunda válvula de escape es la adopción voluntaria de disciplinas para atenuar algunas prácticas proteccionistas del tipo medidas no arancelarias. Nuevamente, eran los países desarrollados los que las adoptaban y los países en desarrollo se beneficiaban del carácter no discriminatorio de las mismas sin pagar costos en materias de compromisos. Adicionalmente, el mecanismo de solución de diferencias era consensuado y participaban los interesados, además de poder bloquear a algunos integrantes. Esto hacía que las prácticas defensivas ilegales no eran necesariamente penadas. Sobre el final del período de expansión de la liberalización multilateral estas cláusulas estaban muy cuestionadas. Los países desarrollados pusieron arriba de la mesa nuevos temas que, de alguna manera, no permitían el mismo uso de las cláusulas. Estos temas son el acuerdo de patentes, la liberalización de los servicios y las restricciones a la inversión. Adicionalmente, con el propósito de captar el interés de países en desarrollo, se puso arriba de la mesa de negociación a sectores que habían sido excluidos de la liberalización: textiles y agrícolas.

Baldwin (2016) analiza las causas relacionadas con el detenimiento de los avances negociadores. La primera causa, externa a la OMC, es la pérdida de dominancia de los países desarrollados, que sistemáticamente crecen considerablemente más lento que los países en desarrollo. Actualmente, los países en desarrollo tienen una voz mucho más fuerte en la OMC y por lo tanto complejizan las negociaciones. Los nuevos países tienden a participar más en coaliciones defensivas que en ofensivas. Otro factor que juega es el auge del regionalismo, que ilustra una preferencia por integración más profunda. A medida que el sistema multilateral se erosiona más con acuerdos bilaterales, hay incentivos para seguir haciéndolo. El tercer factor externo mencionado por Baldwin es el auge del *offshoring*, que en los receptores de inversión estimula la liberalización unilateral y no precisa tanto la cooperación³. Estos tres factores han hecho menos relevante a la OMC, y el lobby liberalizador se desplazó hacia otro tipo de acuerdos. Las políticas distorsivas agrícolas de los países ricos han ido apaciguándose y los altos aranceles manufactureros de los países en desarrollo se han reducido. En general, los márgenes preferenciales aplicados no son altos, por lo que el desvío de comercio no es mucho (Estevadeordal, Freund y Ornelas 2008).

B. Las propuestas de reforma de la OMC

La declaración de la cumbre G20 del primero de diciembre de 2018 en Buenos Aires destacó la necesidad de reformar la OMC para que siga siendo relevante en la gobernanza del comercio global. Si bien la declaración no profundizaba en la dirección de la transformación, documentos presentados previamente muestran que la principal reforma propuesta apunta a mejorar el Órgano de Apelaciones, corazón del Sistema de Solución de Diferencias, a los efectos de hacerlo más eficaz, potenciar la independencia, centrarlo en cuestiones OMC (o sea, no involucrarse en cuestiones domésticas) y fijar criterios claros de transición para miembros salientes. Todas estas reformas apuntan a levantar el actual bloqueo que el órgano sufre por parte de Estados Unidos, que no avala a ningún candidato nuevo, por lo que se reducen los miembros a medida que estos van saliendo⁴. Esta parálisis del sistema se da, no casualmente, cuando se ha desatado una guerra comercial entre las dos principales economías del mundo que incluye una reversión proteccionista nunca antes vista desde que existe el sistema.

Revisar las propuestas de reformas establecidas por los países desarrollados puede dar pistas acerca de cuáles son los motivos para la parálisis negociadora, así como ayudará a entender algunas cuestiones que serán más desarrolladas en el capítulo dedicado al comercio de servicios. En la actual coyuntura la Unión Europea, a diferencia de Estados Unidos, mantiene un discurso pro comercio y lo sostiene con propuestas. Otras cuestiones sobre las que la Unión Europea realiza propuestas de reforma refieren a la revisión del tratamiento especial para algunas economías grandes (como China), aumentar la efectividad de los diagnósticos, analizar las empresas públicas para alertar sobre prácticas distorsivas, redefinir las prácticas de subsidios y medidas compensatorias (para limitar más su alcance) y establecer nuevas reglas para alcanzar acceso al mercado en servicios e inversión.

Una cuestión particularmente importante para los intereses de los estados europeos son las cláusulas nacionales que generan una transferencia tecnológica forzosa de los proveedores de servicios hacia instituciones estatales o privadas domésticas en los países donde operan. Según ellos, estas prácticas son violatorias de algunas provisiones de la OMC y en particular del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC, TRIPS en inglés). En acceso a servicios, la UE propone limitar las prácticas nacionales que atentan contra la

³ Según Baldwin (2016), el acuerdo tradicional era "mi mercado por el de ustedes", pero con el comercio en cadenas globales la negociación, desde el punto de vista del país desarrollado, es "mis empresas por tus reformas".

⁴ Ver « WTO modernisation –introduction to future EU proposals– concept note », disponible en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf.

divulgación inapropiada de secretos comerciales y promueven la piratería o el robo de la propiedad intelectual. Esto es un ejemplo de propuestas de normas que van más allá de una integración superficial. Otra cuestión relacionada a esta sobre la que la UE quiere generar nuevas reglas es el comercio digital⁵. Algunos otros aspectos van en el sentido de dotar de mayor transparencia y compromiso de los países, como son las contranotificaciones y los pedidos de respuestas sustantivas.

Según Baldwin (2016), la parálisis de la OMC al mismo tiempo que sigue habiendo liberalización y establecimiento de reglas para el comercio se debe atribuir a dos factores. En primer lugar, que la agenda de Doha fue pensada para el mundo del siglo XX y no para el actual. El auge de China, del *Offshoring* y del unilateralismo lleva a que Doha no sea un acuerdo ganar-ganar. El paso natural de incorporar los temas incluidos en los bilateralismos al multilateralismo es bloqueado por los países que quedan fuera del *offshoring* y consideran que es necesario mantener la agenda original para liberalizar agricultura y bienes intensivos en empleo, o sea comercio tradicional. Los incentivos a atenuar los efectos perjudiciales de un exceso de bilateralismos se compensan al negociarse acuerdos megaregionales como el Acuerdo Transpacífico (TTP) y la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP-*Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership*), que proyectan la promoción de cadenas de valor centradas en Estados Unidos o Europa y excluyendo a China e India. Estos acuerdos no son sustitutos completos de la OMC y acentuarán la fragmentación y exclusión de las reglas del sistema. De todas formas, la OMC no parece diseñada para internalizar estos acuerdos y los grandes jugadores excluidos pueden utilizar sus políticas unilaterales para atenuar los efectos de la exclusión, aunque es posible que los pequeños inicien una carrera hacia adherir a algún plurilateral. Por este motivo, Baldwin (2016) proyecta un sistema global de comercio con coexistencia de la OMC y acuerdos megaregionales. El primer pilar gobierna el comercio tradicional mientras que las nuevas disciplinas en bienes y servicios intermedios, protección de la inversión y de la propiedad intelectual, flujos de capital y movimientos de (determinadas) personas son multilateralizadas en acuerdos megaregionales.

Siguiendo la misma línea, Bagwell, Brown y Staiger (2016) plantean que algunos mecanismos para viabilizar la compleja negociación en la OMC es la aprobación de Acuerdos de Masa Crítica (AMC) o de Acuerdos Plurilaterales (los acuerdos megaregionales mencionados son ejemplos de esto). Dichos acuerdos pueden ser pensados como híbridos entre el multilateralismo y los ACP. Los AMC son acuerdos entre miembros de la OMC sobre disciplinas cubiertas por la OMC que deben ser extendidos a todos los miembros de la OMC. Para prevenir el *free-riding*, dichos acuerdos solo entran en vigencia cuando los suscriben un conjunto significativo de miembros. El Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI) firmado en 1997 es un ejemplo de AMC. Un Acuerdo Plurilateral es un acuerdo entre un conjunto de miembros sobre una disciplina extendida (OMC-plus) o no cubierta (OMC-extra) hasta ahora en el que las provisiones no tiene porque ser extendidas a otros miembros no firmantes. Según Hoekman y Mavroidis (2015), la ventaja de los Acuerdo Plurilateral sobre los ACP radica en la transparencia, en la armonización con los mecanismos de solución de diferencias y en que son en principio abiertos. Estos elementos hacen que estos acuerdos generen probablemente menos consecuencias negativas sobre los no firmantes que los que genera un ACP.

C. La situación de América Latina

En 1980 la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) retomó el impulso integrador que de forma pionera la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) había gestado en la década del sesenta del siglo XX. Durante la década de los noventa los países de la ALADI se embarcaron en decenas de acuerdos comerciales preferenciales (ACP) que buscaron fomentar las ganancias de escala y de especialización en el continente.

⁵ Ver sección dedicada al TiSA.

Este impulso liberalizador no logró completar una zona libre de aranceles en América Latina y ni siquiera dentro de los sub bloques que la componen, pero sí fue efectiva para desgravar la gran mayoría del comercio regional. Quizás no sorprendentemente, el flujo más importante sin desgravar es el que corresponde al comercio bilateral entre México y Brasil. Incluso, el acuerdo automotriz entre ambos fue renegociado para reducir el déficit comercial brasileño. Desde hace varios años México negocia bilateralmente con Brasil y con Argentina una ampliación de las preferencias, que actualmente son muy reducidas. Según Mesquita Moreira (2018), de prosperar este impulso negociador se cerrará el círculo de relaciones comerciales importantes en la región y se estaría en condiciones de crear una masa crítica suficiente como para generar un mega acuerdo regional.

El estado actual de la integración ha generado una proliferación de acuerdos bilaterales cada uno con sus reglas de origen. En concreto, existen 47 conjuntos de reglas específicas de origen para 33 acuerdos comerciales en América Latina y el Caribe (Mesquita Moreira, 2018). Imprescindibles para asegurarse que los productos que se benefician de un acuerdo son producidos en el socio y así evitar la triangulación de mercadería, los sistemas de administración de origen y sus disposiciones atentan contra la formación de cadenas regionales de valor, donde por definición el comercio bilateral entre países contiene valor agregado en terceros países, incorporado a través de los insumos intermedios. Entonces, para avanzar en la construcción de un Espacio de Libre Comercio (según la terminología de ALADI) no solo es necesario completar los acuerdos en las relaciones que faltan, sino también, y más importante, generar un marco común de reglas de origen. En ese sentido, Blyde y Faggioni (2018) encuentran que los países que no tienen la misma red de acuerdos con proveedores comunes tienen 40% menos de comercio entre ellos aunque tengan acuerdos comerciales bilaterales. Esto ilustra el sesgo hacia el tipo de comercio que producen las reglas de origen. En particular, los productos que naturalmente tienen más tendencia hacia la fragmentación productiva tienen menos posibilidades de aprovechar los acuerdos bilaterales.

En Mesquita Moreira (2018) se realiza una extensa revisión de los resultados de varias décadas de integración en América Latina y el Caribe y se concluye que, si bien aparentemente existe una visión escéptica de los resultados, en general los acuerdos preferenciales fueron muy efectivos para aumentar el comercio entre los socios. En un ejercicio de Gravity estructural donde se estima el impacto de un acuerdo comercial sobre el comercio de los socios controlado por una serie de variables que miden tamaños y diferentes formas de distancias entre países, los casos de la Comunidad Andina y el MERCOSUR figuran entre los acuerdos del mundo con mayor capacidad para aumentar el comercio de los socios. Baier, Iotov y Zylkin (2018) encuentran que en la Comunidad Andina el acuerdo triplica el flujo de comercio y en el MERCOSUR lo duplica. Sin embargo, el mismo ejercicio no encuentra evidencia de que los acuerdos regionales preferenciales hayan contribuido a fomentar las exportaciones extra bloque, por lo que habrían fallado en funcionar como plataformas exportadoras. Rodríguez Chatruc et al. (2018) separan los resultados para los ACP intrarregionales y los ACP entre socios de América Latina y el resto del mundo y concluyen que los incrementos de comercio son mucho más fuertes en los intrarregionales que en los otros. Estos autores incluyen una caracterización adicional a este resultado: distinguen los efectos en el comercio directos producidos por las rebajas arancelarias de los indirectos que se producen por otros factores, tales como menor incertidumbre, mayor integración física o mayor incentivo a la radicación de inversiones para aprovechar el mejor acceso. Como resultado encuentran que el MERCOSUR, por su alto margen de preferencia, tiene mayores efectos indirectos que directos que el resto de los bloques analizados. Estos efectos se explican en parte por el mayor peso de las manufacturas en el MERCOSUR. Los sectores en el MERCOSUR que explican estos resultados son los intensivos en mano de obra, la industria alimentaria y el equipo de transporte. Un resultado importante que encuentran es que el sesgo anti exportaciones extrabloque en el caso del MERCOSUR es mucho menor que el efecto procomercio anteriormente citado. Este sesgo está concentrado en carnes, vegetales y cereales y calzado. Por otra parte, el trabajo citado no encuentra evidencia de desvío de comercio en el MERCOSUR, pero este resultado puede estar contaminado por el hecho de que al tiempo

que se integraban estos países bajaban su nivel de protección con terceros y por lo tanto aumentaron también sus exportaciones, y las variables de control no habrían recogido completamente este efecto.

En Mesquita Moreira (2018) se plantean algunas alternativas para avanzar en la integración de América Latina. En principio, se opta por arreglos de bajo compromiso en términos de la institucionalidad requerida, en el entendido que las propuestas ambiciosas con alta supranacionalidad han fracasado en el pasado. Del mismo modo, sostiene que los acuerdos deberían tener propuestas de liberalización en bienes y servicios complementadas con acuerdos de facilitación del comercio. La medida menos exigente sería lograr un acuerdo de acumulación ampliada, o sea la posibilidad de que los insumos originarios de terceros países con los que hay acuerdos comunes sean considerados como originarios a los efectos de un acuerdo entre dos socios de dicho tercer país. Esto ya es posible entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina aunque no haya reglas de origen comunes, si el insumo incorporado es originario de acuerdo a las reglas de origen entre el tercer país y el mercado de destino. De todas formas, hay diversas formas de interpretar las posibilidades de la acumulación ampliada y las lecturas más restrictivas hacen muy difícil su utilidad. Por ejemplo, se puede permitir solo a insumos libres de aranceles, solo para productos con iguales reglas de origen, en ciertos sectores o solo con determinados procedimientos aduaneros.

Una posibilidad que requiere mayor compromiso negociador es la de unificar los regímenes de origen en uno solo. Al respecto, Mesquita Moreira (2018) sugiere que las alternativas son el reemplazo o la creación de un nuevo régimen optativo con el beneficio de la acumulación, como se hizo en la Alianza del Pacífico. Esta alternativa parece más fácil de negociar y fomenta una estrategia "darwiniana" que mantendría solamente los criterios preexistentes que son utilizados. A la negociación se debe asignar la cuota justa de flexibilidad para que se avance, pero no ir más allá, porque fue el exceso de ésta lo que condujo a la fragmentación actual⁶.

La apuesta más ambiciosa pero, a juicio de Mesquita Moreira (2018), aún realista es la conformación de un espacio de libre comercio. Como ya se mencionó, esta debería ser más intergubernamental que supranacional y debe integrar capítulos de facilitación del comercio que incluye aspectos aduaneros, integración en el transporte, estándares técnicos, reconocimiento mutuo y medidas fitosanitarias.

⁶ El Acuerdo de Complementación Económica N 59 firmado en 2003 entre los cuatro países del MERCOSUR y tres de la Comunidad Andina (Ecuador, Colombia y Venezuela) brinda un buen ejemplo acerca del problema de la excesiva flexibilidad en la negociación. Aunque es un acuerdo único contiene preferencias arancelarias diferenciales según país otorgante y beneficiario y también reglas de origen otorgadas de manera bilateral. En total, existen 18 listas bilaterales de reglas de origen en un solo acuerdo, haciendo su administración muy costosa. En los hechos, las Comisiones Administradoras del Acuerdo negocian condiciones bilaterales pero para que estén aprobadas requieren la validación de los otros que no participan del intercambio.

III. La política comercial del comercio de servicios

A. Panorama general

Los servicios incluyen una serie amplia de agentes y actividades que van desde el transporte de mercadería hasta la educación y el comercio digital. Los servicios pueden ser un bien final pero también, y de forma creciente dado el auge del *outsourcing* y el *offshoring*, se proveen servicios a las empresas. De esta manera, la eficiencia en los servicios se traslada al resto de la economía y fomenta la productividad general del país. Las cadenas globales de valor, con diferentes etapas de los procesos productivos en varios países, están redefiniendo el rol que tienen los servicios en el comercio internacional. Algunos de los servicios incluidos en las cadenas globales de valor son transporte, logística, distribución, investigación y desarrollo, telecomunicaciones, servicios de *back office* tales como ventas, atención al cliente, reclutamiento o marketing, servicios financieros o servicios de manufactura.

Para entender los acuerdos de servicios es necesario definir los modos de suministro de estos, dado que en general la provisión del servicio y su consumo no pueden ser separados en el tiempo. Se definen cuatro modos de suministro de acuerdo a si se traslada el consumidor o el proveedor del servicio. El modo I corresponde al comercio transfronterizo, donde un residente del país A le vende desde su país un servicio a un residente del país B y ninguno se trasladó. La compra internacional de una licencia podría ser un ejemplo. El modo II corresponde a consumo en el extranjero, donde el ejemplo típico es el turismo. El modo III corresponde a presencia comercial. Este caso corresponde a un proveedor de un país instalándose en otro para proveer un servicio. Este modo genera la vinculación entre los acuerdos de servicios y los de inversiones, y genera la mayoría de las disposiciones regulatorias, los compromisos y las controversias en la materia. El modo IV corresponde a presencia de personas físicas en el extranjero para realizar una tarea. Un ejemplo es la contratación de un asesor no residente que ingrese temporalmente para prestar un servicio de consultoría. La modalidad de negociación indica que los países deben indicar en sus compromisos horizontales o sectoriales cuál modo está afectado.

En la OMC, el comercio de bienes tiene una larga tradición en negociación en las sucesivas rondas del GATT. Adicionalmente, otros acuerdos importantes de la OMC también tienen disposiciones para regular el comercio de bienes. En materia de servicios hay una tradición mucho más corta, y recién en 1995, con la firma del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS en inglés), se iniciaron las rondas negociadoras de servicios. Según Staiger y Skyes (2016) el GATS tiene una lógica de integración mucho más profunda y por esa razón más delicada que la establecida en el GATT. Sin embargo, mientras el GATT fue muy efectivo para liberalizar el comercio de bienes, el GATS no lo ha sido para el de servicios (Francois y Hoekman, 2010). La negociación en bienes parte de la base de haber aceptado a los aranceles como la política natural de discriminación entre la producción doméstica y la extranjera, aceptar (y exigir) que los aranceles sean *erga omnes*, consolidados (se compromete un techo del arancel, pero este queda sujeto a regulación doméstica) en vez de los efectivamente aplicados y concentrarse en la reducción de los mismos de manera general para todos los socios del acuerdo en las sucesivas rondas de negociación. En los servicios las cosas son diferentes. En primer lugar, la mayoría de las disposiciones se dan el llamado modo III, es decir regulando la presencia comercial extranjera en el país. Pero estas regulaciones pueden tener mucho que ver con cuestiones domésticas vinculadas con la salud o la seguridad de la población. Adicionalmente, no existe información disponible acerca de la presencia extranjera como existe en los bienes, por lo tanto los resultados de las políticas proteccionistas o liberalizadoras no se pueden medir de la misma forma. Esto hace que el enfoque de integración superficial que sigue la liberalización en bienes no sea, en principio, el adecuado para la liberalización en servicios.

La política comercial en bienes se ha distinguido en medidas o barreras arancelarias y barreras no arancelarias, las cuales son relativamente distinguibles de forma sencilla. En los servicios sin embargo, proliferan las medidas no arancelarias y son escasas las que se pueden asimilar a arancelarias. Estas serían las que surgen por ejemplo del tratamiento fiscal diferencial. El mismo instrumento regulador puede servir para el propósito dual de responder a fallas de mercado (como la exigencia de certificación de los proveedores de salud) o a proteger a un sector de la competencia internacional. El desafío negociador es diferenciar ambas medidas, lo cual hace la negociación multilateral muy engorrosa porque predomina el caso a caso (Copeland y Mattoo, 2008).

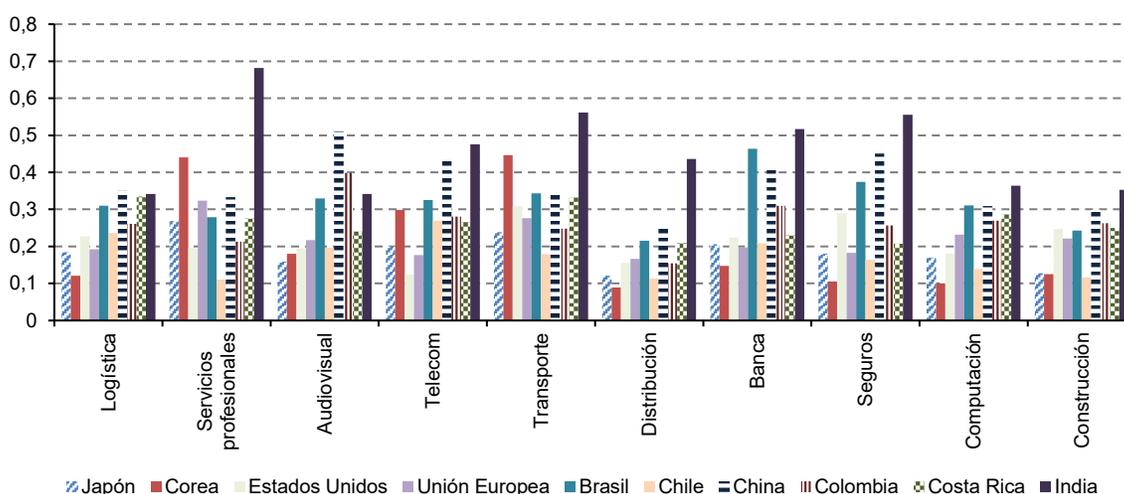
B. El estado actual del acceso a mercados y el comercio por modos

Así como la negociación es mucho más ardua, también es más opaca la evaluación del grado de apertura de los mercados, porque los criterios presentes en bienes no son válidos. Gootiz y Mattoo (2009) evaluaron los compromisos asumidos en el GATS, las ofertas de la Ronda de Doha y el estado de las políticas de acuerdo a una encuesta realizada a una serie de países desarrollados y en desarrollo. Ellos encuentran que los compromisos asumidos en materia de servicios en la ronda de Doha solo aseguraban un mayor acceso al mercado, pero no otras provisiones. Adicionalmente, los sectores más protegidos, o sea con menos compromisos en el GATS, seguían sin tener ofertas relevantes durante Doha. Esto son transporte y servicios profesionales. Si bien el trabajo tiene una versión más actual (Borchert, Gootiz y Mattoo, 2012), la información actualmente disponible la publica la Secretaría de la OCDE, que relevó al Banco Mundial en la construcción del Índice de Restrictividad de los Servicios (Geloso Grosso et al., 2015). Al igual que su antecedente, se basa en cinco pilares centrales a la hora de evaluar servicios: restricciones a la presencia extranjera, restricciones al movimiento de personas, otras medidas discriminatorias, barreras a la competencia y transparencia regulatoria. Los sectores sobre los que se releva información son servicios audiovisuales, servicios computacionales, construcción, correo, distribución, financieros, profesionales, telecomunicaciones y transporte.

El siguiente gráfico muestra el valor actual del Índice de Restrictividad de los Servicios para los países de la OCDE y para ciertos países extra OCDE. Los países en desarrollo más grandes, India y China, son quienes figuran con mayor restrictividad en el índice. Curiosamente, la India es al mismo tiempo el

principal exportador de servicios globales del mundo en desarrollo y China es el segundo. En general, según este índice los países de la OCDE son más abiertos en materia de servicios. Los sectores más protegidos siguen siendo el de transporte (aéreo y marítimo) y el mercado de los servicios profesionales, porque en este inciden más las restricciones al traslado de personas que son las barreras comerciales relevantes en el modo IV. En el sector de servicios profesionales es dónde el *offshoring* está cambiando el modo de provisión, desde el traslado de los profesionales hacia el comercio transfronterizo, producto de las posibilidades de comunicación remota.

Gráfico 2
Índices de restrictividad en el comercio de servicios, países seleccionados, 2018



Fuente: Elaboración propia en base a OECD.Stat.

Nota: En los sectores de logística, serv profesionales, audiovisual y transporte se muestra el promedio simple de subíndices. UE también se construyó como promedio simple de los países que la integran.

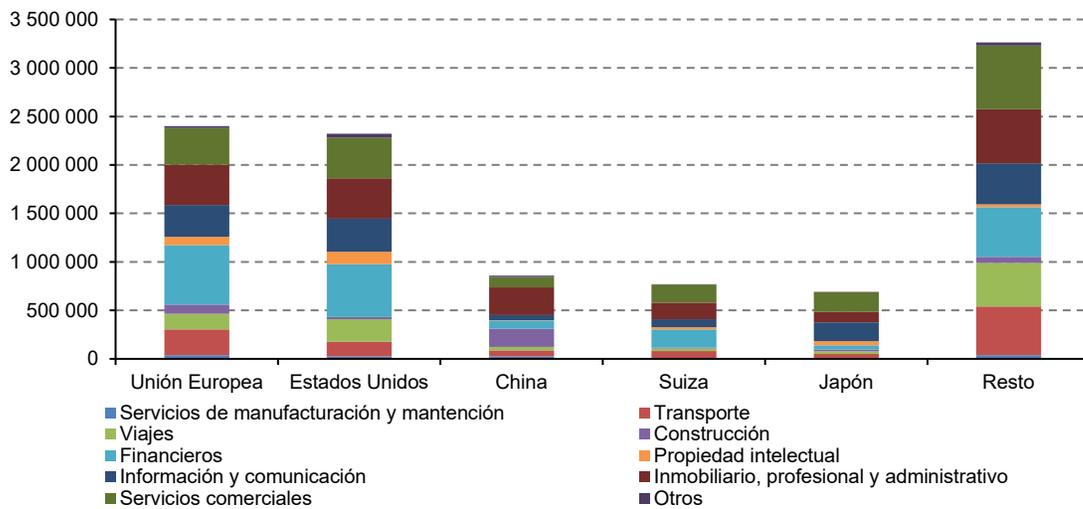
Si bien no se dispone de estadísticas globales definitivas en ese sentido (OMC, 2018), la OMC ha puesto a disposición una serie temporal de comercio de servicios por modo y tipo de servicios para 200 economías (OMC, 2019). Compatibilizando información recopilada en parte por la Comisión Europea (Rueda-Cantucho et al. 2016) tanto de Balanza de Pagos para los modos 1, 2 y 4 como de Estadísticas de Filiales Extranjeras (FATS en inglés) para el modo 3, se publicó una serie temporal para los 2005 a 2017 (OMC, 2019). El siguiente gráfico muestra las exportaciones por sector en 2017 para los principales países según la clasificación del Manual de Estadísticas de Servicios. Se destaca la presencia de Suiza como uno de los grandes exportadores de servicios. En el gráfico 3, la información de la UE es neta de las exportaciones intrazona.

La Unión Europea y Estados Unidos dan cuenta del 46% de las exportaciones de servicios. En total, los países desarrollados explican alrededor del 80% del volumen total. La Unión Europea es especialmente importante en servicios de Transporte y Financieros, mientras que Estados Unidos sobresale por los cargos a la propiedad intelectual y viajes. China, por su parte, exporta servicios de construcción y servicios profesionales y administrativos, mientras que Suiza destaca en financieros, información y comunicación y comerciales y Japón en información y comunicación.

El gráfico 4 muestra la prevalencia de cada modo de suministro por sector. El modo I (comercio transfronterizo) explica un cuarto del total y participa en varios sectores, especialmente en servicios inmobiliarios, profesionales y administrativos, comerciales y de transporte. Además, es el modo

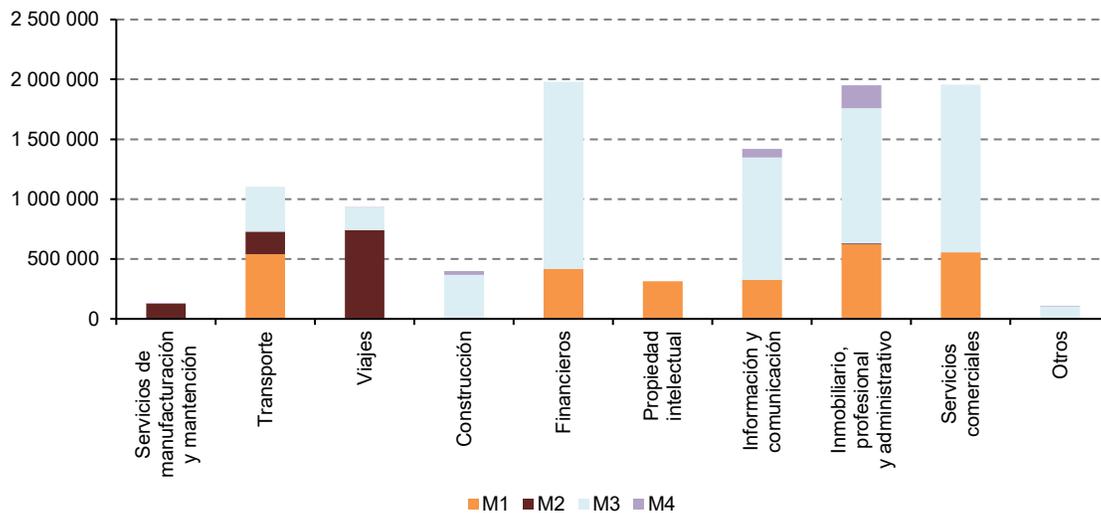
exclusivo de los cargos por derechos de propiedad intelectual. El Modo II (consumo en el extranjero) representa 10% y es el prevalente en los servicios de manufactura y especialmente en el turismo (viajes). El modo III (presencia comercial) explica el 60% del total y participa en casi todos los sectores, mostrando que las empresas aun prefieren la transnacionalización y provisión directa en destino que las exportaciones de servicios, aunque esto está muy relacionado con la naturaleza no transable de muchas actividades o servicios. Finalmente, el modo VI (personas físicas en el exterior) suele ser complementario de otros modos y se concentra en servicios profesionales y en informática.

Gráfico 3
Exportaciones de servicios según tipo y exportador, 2017
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a TiSMOS (Trade in Services by Mode of Supply).

Gráfico 4
Exportaciones de servicios según tipo y modo de suministro, 2017
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a TiSMOS (Trade in Services by Mode of Supply).

La base TiSMOS indica que entre 2005 y 2017 los modos más dinámicos han sido la presencia de personas en el exterior y el suministro transfronterizo, aunque las tasas de crecimiento no son demasiado diferentes según modo. En global, entre 2005 y 2017 el comercio de servicios ha crecido a una tasa anual de 5,5%.

C. Del GATS al TiSA, a través de los ACP y los megaregionales

Previo al *stand by* ocasionado por la guerra comercial, los esfuerzos en avanzar en la liberalización comercial de los servicios estaban siendo conducidos principalmente por Estados Unidos y la Unión Europea, que en general tienen intereses ofensivos en varios de los sectores implicados. Dado que en Doha una parte de los países en desarrollo puso la condición de mejoras en agricultura como moneda de cambio para los servicios, en concreto las negociaciones se encuentran paralizadas a nivel multilateral. Sin embargo, los acuerdos preferenciales juegan aún un rol liberalizador importante en la materia porque, al listarse compromisos y excepciones, en gran parte resuelven el problema de la transparencia de la información, por lo que una parte de las barreras queda atenuada. Al mismo tiempo, por este mismo motivo existe *free riding* en la negociación.

Los acuerdos alcanzados en servicios en la creación del GATS fueron considerados insuficientes para los países más ofensivos en el comercio internacional. Ante la evidencia del fracaso multilateral para aumentar el nivel de liberalización, los países desarrollados introdujeron capítulos muchos más profundos que los del GATS en sus acuerdos preferenciales. En ese sentido, Estados Unidos, por su forma de listar acuerdos (listas negativas) y por algunas disposiciones, fue más liberalizador que la Unión Europea (Roy, Marchetti y Lim, 2006). Las disposiciones en servicios que se incluyen son en su mayoría OMC plus, es decir que no fueron incluidas en las provisiones de la OMC. Kelsey (2016) enumera a las siguientes:

- Cobertura de servicios relacionados con la inversión, compras del gobierno, competencia y *e-commerce*
- Relocalización del modo III (presencia comercial) en el capítulo de inversiones que incluye protección para el inversor
- Anexos de nuevos servicios como los servicios computacionales y entrega exprés
- Compromisos para futura liberalización
- Lista negativa de sectores donde el nivel de compromiso no puede ser revertido
- No hay mecanismos explícitos para revertir errores, ni siquiera con compensación
- Clasificación actualizada de servicios, diferente a la del GATS
- Exámenes de "necesidad" de algunas medidas reguladoras
- Restricciones a las excepciones para la inversión
- Restricciones a la legislación prudencial en servicios financieros
- Requerimientos de los gobiernos consulten a las empresas extranjeras para regulaciones propuestas
- Restricciones para las obligaciones de cobertura universal de algunos servicios como el correo o las telecomunicaciones

También hay algunas disposiciones que son GATS-minus. Por ejemplo, la liberalización del modo IV se restringió a personal calificado y se excluyó a algunos subsidios públicos de las listas liberalizadoras de algunos capítulos.

El Trade in Services Agreement (TiSA) es una iniciativa de liberalización de los servicios propuesta por los países desarrollados más superavitarios el comercio de servicios, esto es Estados Unidos, la Unión Europea, Australia y otros. Dicha iniciativa se presenta como compatible con la OMC y naturalmente se propone profundizar los compromisos del GATS. Dado que en los últimos años se ha revolucionado el modo de provisión de servicios y el GATS había sido pensado para otra realidad, los sectores expansivos asociados por ejemplo al comercio digital empezaron a exigir a sus gobiernos un marco más efectivo para la consecución de nuevos mercados.

La última versión del TiSA, que se negocia de forma reservada pero sufrió filtraciones de documentos que revelaron su contenido, contiene cuatro partes: un texto general que se basa en provisiones claves del GATS y se aplica para todos los miembros, compromisos especiales en acceso a mercados, anexos con regulaciones sectoriales específicas y provisiones institucionales que establecen reglas para cómo el TiSA debe funcionar, expandirse o enmendarse. Los negociadores centrales del TiSA lo presentaron como una iniciativa plurilateral, que podría ser ampliada a otros miembros y finalmente multilateralizada si existe consenso en la OMC.

Las ofertas en el TiSA plantean una novedad híbrida, dónde se combinan listas positivas (como en el GATS) con listas negativas, como en los TLC de Estados Unidos, entre otros. Por un lado, los países ofrecen Acceso a Mercados según listas positivas, es decir los sectores no listados no se consideran negociados. Al no haber una clasificación sectorial uniforme pueden existir problemas de interpretación de qué se incluyó, máxime en sectores dónde el servicio provisto resulta de una combinación compleja de tareas. En cada sector listado los países pueden establecer excepciones, es decir subsectores dónde no se aplica el trato nacional, se reserva la posibilidad de establecer requisitos de desempeño o no se aplica el Trato de Nación más Favorecida (Anexo I - Medidas Disconformes Existentes)⁷.

Según un reporte de la Comisión Europea⁸, los sectores priorizados son transporte (terrestre y aéreo solamente), *e-commerce*, ventas y distribución directa, servicios de energía y ambientales, telecomunicaciones y servicios financieros. De todas formas los países integrantes han puesto sobre la mesa más sectores, pero en varios no hay acuerdo en incluirlos. Algunos de los críticos del TiSA⁹ aducen que este texto atará de manos a los gobiernos para desarrollar políticas públicas, facilitará privatizaciones, precarizará el empleo a través del *in shoring* (incremento de trabajadores temporarios en un mercado que no tienen las mismas condiciones de trabajo que los ciudadanos) y generará cambios irreversibles a través de cláusulas trinquete, según las cuales las medidas liberalizadoras no pueden ser revertidas (Kelsey, 2016).

Entre los sectores con más provisiones innovadoras está el *e-commerce*, que no estaba previsto en la primera liberalización de servicios. El GATS había dejado reflejado la negociación entre Estados Unidos, que establecía la convergencia entre transmisión y contenidos, apoyado en el principio de neutralidad tecnológica, y Europa, que era ofensivo en telecomunicaciones pero quería mantener protegidos los contenidos bajo el paraguas de la excepción cultural, argumentando que los servicios basados en contenidos que requerían telecomunicaciones fueran negociados en sectores contenido-específicos. Bajo la neutralidad tecnológica, una nueva forma de proveer un servicio dentro de un modo de suministro es automáticamente cubierta por un compromiso, aun cuando esta tecnología no existía en el momento de establecido un compromiso. De esa forma, las nuevas provisiones nacen liberalizadas si no fueron exceptuadas preventivamente. La propuesta de Estados Unidos para el TiSA en la materia subrayaba tres aspectos: protege la ventaja tecnológica a través de la propiedad intelectual y en contra de las

⁷ Trade in Services Agreement: A Way Out of the Trade War? Barbara C. Matthews, Earl Anthony Wayne y Cecilia Pan. Disponible en <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/trade-in-services-agreement-a-way-out-of-the-trade-war>.

⁸ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152686.pdf.

⁹ Ver Some Trade Deals on Hold after Trump's Election, but Danger Lurks in the Lesser-Known Trade in Services Agreement (TiSA). Por Deborah James. Huffingtonpost. https://www.huffingtonpost.com/deborah-james/some-trade-deals-on-hold_b_13282998.html.

clausulas de contenido local, facilidades locales y transferencia tecnológica. En segundo lugar, la regulación del gobierno que pudiera limitar los negocios de los proveedores globales se debe restringir. Por ejemplo, las provisiones sobre redes abiertas o acceso a redes se limitan a “razonable administración de la red”. En tercer lugar, limita la privacidad de los datos y permite la recolección de información por motivos de seguridad nacional (Kelsey, 2016).

D. Los cambios tecnológicos que cambian modos de suministro y proveedores

Staiger y Sykes (2016) plantean que aunque haya diferencias entre el comercio de bienes y de servicios, es posible que el marco multilateral ayude a resolver el problema de los términos de intercambio ajustado a servicios, y por lo tanto contribuya a una integración superficial en esa materia, para la cual el tipo de negociación OMC es idóneo. La lógica de estos autores es que los gobiernos introducen medidas regulatorias tanto para motivos de salvaguarda de una política pública como para tener ganancias de términos de intercambio, y esto lo hacen en parte porque, debido a falta de información completa acerca de comercio de servicios en modo III (presencia comercial), no pueden evaluar el resultado de una política sobre el mercado. Si mejora la información y la transparencia, los autores plantean que los gobiernos tendrán más incentivos a diferenciar las políticas verdaderamente regulatorias de las políticas meramente fiscales. De esa manera, se podría dar lugar a negociación multilateral sobre estas últimas, como en el caso de los bienes. Sin embargo, esta aproximación es válida en un contexto de formación de precios “de mercado”. El comercio está crecientemente dominado por el *offshoring*, donde la formación de precios no es de mercado sino que se usan precios tipo de transferencia, y esto es especialmente importante en los servicios. En esos casos, la aproximación superficial no es útil para resolver los problemas y se requieren disciplinas más profundas, generalmente presentes en los acuerdos preferenciales (Ántras y Staiger, 2012).

Desde la perspectiva de los países desarrollados que deciden deslocalizar tareas en terceros países para ahorrar costos, Grossman y Rossi-Hansberg (2008) construyen un modelo donde las diferentes tareas que componen la fabricación de un bien o la provisión de un servicio tienen diferentes costos de deslocalizarse y que estos costos son decrecientes en el tiempo, y encuentran que además de los efectos distributivos típicos de los modelos clásicos de comercio (los propietarios de los factores abundantes en los países que comercian se benefician y los otros se perjudican) surge un efecto productividad que resulta de las mejoras en la tecnología para comerciar tareas. Una caída de los costos para comerciar tareas tiene un efecto similar a una tecnológica que aumenta la dotación de un factor. Si el ajuste en los precios relativos no es muy largo o el impacto en los costos de los factores no es demasiado, todos los sectores del país pueden beneficiarse del aumento del *offshoring*.

Es un desafío entender cuáles son las implicancias para un país en vías de desarrollo de embarcarse en un acuerdo de servicios y los resultados dependen en el tipo de país considerado. Lo y Hsu (2013) modelan un acuerdo de servicios entre un país desarrollado (el norte) y uno en desarrollo (el sur) y estudian los efectos en la inequidad salarial entre distintos tipos de calificación. El país del norte, más maduro, es capaz de proveer una mayor variedad de servicios a las empresas mientras que en el sur se proveen menos variedades. Esto le da una ventaja en el precio al norte debido a ganancias de especialización. Un incremento del comercio intra industrial en el sector de servicios a las empresas debido a acuerdos comerciales que permitan la competencia o el desarrollo tecnológico incrementa el número de servicios disponibles a las empresas de ambos países. El precio de los servicios agregados baja debido a la mayor disponibilidad. El impacto sobre los precios es mayor en el sur porque produce menos variedades. Esto hace que algunas actividades manufactureras, que consumen servicios, se vuelvan más competitivas en el sur, llevando a mayor *offshoring* hacia el sur, en este caso de industrias. Si el trabajo no calificado es móvil entre industrias y servicios, la apertura comercial en servicios genera

menos demanda por trabajo no calificado en el norte, empeorando la equidad salarial en la manufactura (Feenstra y Hanson, 1996). Por otro lado, el incremento en el comercio intraindustrial en los servicios a las empresas lleva a un aumento no solo en la demanda relativa por trabajo calificado sino también en la demanda absoluta por trabajo calificado y no calificado en el sector de servicios a las empresas, debido a las economías de escala. Mientras el trabajo no calificado es móvil entre sectores, algunos de los trabajadores no calificados sobrepuestos en el sector manufacturero se mueven al sector de servicios a las empresas. Como resultado, el empleo relativo en el sector de servicios a las empresas comparado con el sector manufacturero se incrementa con un alza en la producción *offshore*.

Más allá de estos modelos teóricos que captan solo parcialmente el efecto del *offshoring* en la economía política de la política comercial de los servicios, aparentemente todavía no hay una referencia teórica clara para ayudar a entender el efecto de la nueva provisión de servicios en los países candidatos a ser receptores de la tarea deslocalizada, como el caso de Uruguay. A la hora de evaluar el problema, se deberían considerar los siguientes aspectos: el efecto de la exportación sobre el mercado de trabajo local, la competitividad hacia los otros sectores, la inequidad salarial, las posibilidades (y los límites) del escalamiento hacia actividades más complejas. Más allá de estos aspectos, al igual que en el caso de los bienes, los factores de competitividad del país parecen estar más del lado de las políticas unilaterales (incentivos tributarios, creación de infraestructura, promoción, atención al inversor, capacitación) que de los acuerdos de integración. En este sentido, es necesario atender el efecto de las nuevas políticas tributarias implementadas por el país, así como evaluar integralmente si la suscripción de acuerdos de doble tributación facilita el acceso a mercados o resulta irrelevante en caso de no estar acompañada de normalización del tratamiento fiscal.

Recientemente ha ganado atención el fenómeno conocido con *Blockchain*, que es un tipo de tecnología DLT (*Distributed ledger technology*) por la cual la información no se encuentra almacenada en bases de datos centralizadas sino que se está distribuida en una red *peer-to-peer*, donde se mantienen de forma casi inalterable y se protegen y comparten usando técnicas criptográficas. Los participantes pueden chequear el registro (*ledger*) en cualquier momento. Se pueden diseñar *contratos inteligentes*, es decir programas que se ejecutan cuando se verifican ciertas condiciones, para automatizar procesos. En un documento de la OMC, Ganne (2018) se pregunta si esta nueva tecnología puede revolucionar el comercio internacional. El principal aspecto en el que *Blockchain* cambiaría el comercio internacional es mediante la facilitación del comercio en sentido amplio, es decir optimizando el sistema de pagos, créditos, transporte, distribución, propiedad intelectual y seguros. Las ventajas de una red descentralizada para el comercio internacional se potencian si los gobiernos también adoptan protocolos que las validen, porque en tal caso también permite internalizar las relaciones entre administraciones y operadores e incluso entre dos administraciones. Algunas plataformas facilitadoras del comercio como la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) se verían potenciadas con herramientas como esta. Para que los beneficios de *Blockchain* sean potenciados, Ganne (2018) plantea que se debe perfeccionar la escalabilidad, interoperatividad y mejorar aspectos legales.

Bibliografía

- Antràs, Pol y Robert W. Staiger (2012), "Offshoring and the role of trade agreements". *American Economic Review* 102(7): 3140-3183.
- Baier, Scott L.; Yoto V. Yotov y Thomas Zylkinc (2018), "On the widely differing effects of free trade agreements: Lessons from twenty years of trade integration". *Journal of international economics*. De próxima publicación impresa. Disponible on line.
- Bagwell, Kyle, Chad P. Bown, y Robert W. Staiger (2016), "Is the WTO passé?" *Journal of Economic Literature* 54.4 (2016): 1125-1231.
- Baldwin, Richard (2016), *The World Trade Organization and the Future of Multilateralism*. *Journal of Economic Perspectives—Volume 30, Number 1—Winter 2016—Pages 95–116*.
- Biadgleng, Ermias y Maur, Jean Christoph (2011), *The Influence of Preferential Trade Agreements on the Implementation of Intellectual Property Rights in Developing countries: A First Look*; UNCTAD - ICTSD Project on IPRs and Sustainable Development; Issue Paper No. 33; Ginebra, Suiza.
- Blyde, Juan y Valeria Faggioni (2018), *International supply chains and trade agreements*, *Applied Economics Letters*, 25:17, 1198-1203.
- Borchert, Ingo; Gootiiz, Batshur; Mattoo, Aaditya (2012), *Policy barriers to international trade in services: evidence from a new database* (English). Policy Research working paper n. 6109. Washington, DC, World Bank.
- Copeland, Brian, y Aaditya Mattoo (2008), "The basic economics of services trade." *A handbook of international trade in services*: 84-129.
- Comisión Europea (2018), "WTO modernisation - introduction to future EU proposals - concept note", disponible en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf.
- Ethier, Wilfred (1998), "Regionalism in a Multilateral World." *Journal of Political Economy* 106(6): 1214-45.
- Estevadeordal, Antoni, Caroline Freund, y Emanuel Ornelas (2008), "Does Regionalism Affect Trade Liberalization toward Nonmembers?" *Quarterly Journal of Economics* 123(4): 1531-75.
- Feenstra, Robert, y Gordon Hanson (1996), *Globalization, outsourcing, and wage inequality*. No. w5424. National Bureau of Economic Research.
- Fefer, Rachel F. (2017), *Trade in Services Agreement (TiSA) Negotiations: Overview and Issues for Congress*. Congressional Research Service 7-5700. R44354. Enero de 2017.

- Francois, Joseph y Bernard Hoekman (2010), "Services trade and policy". *Journal of Economic Literature* 48(3): 642-92.
- Ganne, Emmanuelle (2018), *Can Blockchain revolutionize international trade?* Organización Mundial de Comercio. 2018.
- Geloso Grosso, M. et al. (2015), "Services Trade Restrictiveness Index (STRI): Scoring and Weighting Methodology", OECD Trade Policy Papers, No. 177, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5js7n8wbtkgr-en>.
- Grossman, Gene M., y Esteban Rossi-Hansberg (2008), "Trading Tasks: A Simple Theory of Offshoring." *American Economic Review*, 98 (5): 1978-97.
- Gootiz, Batshur y A. Matoo (2009), "Services in Doha: What's on the Table?" Policy Research Working Paper 4903. Development Research Group. The World Bank: Abril de 2009.
- Hoekman, Bernard M., and Petros C. Mavroidis (2015), "Embracing diversity: plurilateral agreements and the trading system." *World Trade Review* 14.1 (2015): 101-116.
- Karacaovali, Baybars, and Nuno Limão (2008), "The clash of liberalizations: preferential vs. multilateral trade liberalization in the European Union." *Journal of International Economics* 74.2: 299-327.
- Kelsey, Jane (2016), *From GATS to TiSA: Pushing the Trade in Services Regime Beyond the Limits*. In: Bungenberg M., Herrmann C., Krajewski M., Terhechte J. (eds) *European Yearbook of International Economic Law 2016*. European Yearbook of International Economic Law, vol 7. Springer, Cham.
- Limão, Nuno (2006), "Preferential trade agreements as stumbling blocks for multilateral trade liberalization: Evidence for the United States." *American Economic Review* 96.3: 896-914.
- Lo, Chu Ping, and Su-Ying Hsu (2013), "Service Trade, Offshore Production, and Wage Inequality" *International Journal of Business Humanities and Technology* 3.6: 76-90.
- Matthews, Barbara; Earl Wayne y Cecilia Pan (2018), *Trade in Services Agreement: A Way Out of the Trade War?* Disponible en <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/trade-in-services-agreement-a-way-out-of-the-trade-war>. Accedido el 19/12/2018.
- Mesquita Moreira, M. (2018), "Conectando los puntos: Una hoja de ruta para una mejor integración de América Latina y el Caribe." BID, Washington, DC.
- Maggi, Giovanni, and Andres Rodriguez-Clare (2007), "A Political-Economy Theory of Trade Agreements". *American Economic Review* 97 (4): 1374-406.
- OMC (2011), "World Trade Report 2011: The WTO and Preferential Trade Agreements From Co-existence to Coherence". Organización Mundial del Comercio, 2011.
- _____ (2018), *World Trade Statistical Review*, 2018. Organización Mundial del Comercio.
- Wettstein, S.; A. Liberatore; J. Magdeleine, A. Maurer (2019), *A global trade in services data set by sector and by mode of supply (TiSMOS)*. Secretaría de la OMC. Disponible en https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/daily_update_e/Tismos_methodology.pdf.
- Panagariya, Arvind (2000), "Preferential Trade Liberalization: The Traditional Theory and New Developments." *Journal of Economic Literature* 38 (2): 287-331.
- Rodríguez Chatruc, Marisol; Kun Li y M. Mesquita Moreira (2018), "Un cuarto de siglo después, ¿qué resultados se lograron?". Capítulo 3 de "Conectando los puntos: Una hoja de ruta para una mejor integración de América Latina y el Caribe", coordinado por Manuel Mesquita Moreira. BID, Washington, DC (2018).
- Roy, Martin; J. Marchetti y H. Lim (2006), *Services Liberalization in the New Generation of Preferential Trade Agreements (PTAs): How Much Further than the GATS?* Staff Working Paper ERSD-2006-07. Organización Mundial de Comercio. Setiembre de 2006.
- Rueda-Cantuche, J. M., Kerner, R., Cernat, L., y Ritola, V. (2016), *Trade in services by GATS modes of supply: statistical concepts and first EU estimates*. Chief Economist Note, European Commission (3). Noviembre de 2016.
- Staiger, Robert W. y Alan O. Sykes (2016), *The Economic Structure of International Trade-in-Services Agreements*. NBER Working Paper No. 22960, December 2016.
- Viner, Jacob (1950), *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Estudios y Perspectivas-Montevideo**Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

39. Tendencias del sistema de comercio exterior relevantes para analizar la inserción internacional del Uruguay, Álvaro Lalanne (LC/TS.2019/99, LC/MVD/TS.2019/2), 2019.
38. Impacto fiscal de la política de estímulos a la sustitución del parque automotor por vehículos eléctricos, Martín Lavalleja y Federico Scalese (LC/TS.2019/24, LC/MVD/TS.2019/1), 2019.
37. Medición de la pobreza monetaria en el Uruguay: conceptos, metodologías, evolución y alternativas, Martín Brun y Maira Colacce (LC/TS.2019/1, LC/MVD/TS.2018/6), 2019.
36. Las dimensiones del bienestar infantil y la focalización de los programas dirigidos a la primera infancia, Maira Colacce y Victoria Tenenbaum (LC/TS.2018/111, LC/MVD/TS.2018/5), 2018.
35. Crecimiento, pobreza y distribución del ingreso en el Uruguay (2006-2016), Martín Lavalleja y Santiago Rosselot (LC/TS.2018/86; LC/MVD/TS.2018/4), 2018.
34. Gravámenes incluidos en las cadenas exportadoras del Uruguay, Martín Brun y Álvaro Lalanne (LC/TS.2018/27; LC/MVD/TS.2018/2), 2018.
33. La flexibilización de las condiciones de acceso a las jubilaciones en el Uruguay, Martín Lavalleja, Ianina Rossi, Victoria Tenenbaum (LC/TS.2018/9; LC/MVD/TS.2018/1), 2018.
32. Estudio sobre el subsidio por enfermedad en el Uruguay, Verónica Amarante y Andrés Dean (LC/TS.2017/112; LC/MVD/TS.2017/7), 2017.
31. Estructura tarifaria del mercado de pagos electrónicos en el Uruguay y otros países de América del Sur, Martín Cricco (LC/TS.2017/101; LC/MVD/TS.2017/6), 2017.
30. Seguridad social en el Uruguay. Un análisis de los resultados de la ley de flexibilización del acceso a las jubilaciones, Martín Lavalleja y Victoria Tenenbaum (LC/TS.2017/97; LC/MVD/TS.2017/5), 2017.

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

Números publicados:

- 39 Tendencias del sistema de comercio exterior relevantes para analizar la inserción internacional del Uruguay
Álvaro Lalanne
- 38 Impacto fiscal de la política de estímulos a la sustitución del parque automotor por vehículos eléctricos
Martín Lavalleja y Federico Scalese
- 37 Medición de la pobreza monetaria en el Uruguay
Conceptos, metodologías, evolución y alternativas
Martín Brun y Maira Colacce
- 36 Las dimensiones del bienestar infantil y la focalización de los programas dirigidos a la primera infancia
Maira Colacce y Victoria Tenenbaum