TEMPO DO MUNDO

Volume **1** | Número **2** | Julho **2015**

La Integración en Energía Eléctrica entre los Países de la Comunidad Andina: análisis, obstáculos y desafíos
Adriana R. Cadena Cancino

Estrategias de Desarrollo e Internacionalización de Capitales: pasado y presente del caso brasileño
Esteban Actis

BRICS e OMC: perfil jurídico das demandas em serviços (GATS)
Tamara Gregol de Farias

Free Shops en Zonas de Frontera del Mercosur: oportunidad o desafío para la integración a la luz de la reciente legislación brasileña
Nahuel Oddone
Henrique Sartori de Almeida Prado

Rebalancing and the Political Economy of Trade: a diplomatic perspective
Clodoaldo Hugueney

ipea

TEMPO DO MUNDO

Volume **1** | Número **2** | Julho **2015**

ipea

Brasília, 2015

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
André Bojikian Calixtre

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Brand Arenari

Chefe de Gabinete
José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

TEMPO DO MUNDO

Publicação semestral do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada cujo propósito é apresentar e promover debates sobre temas contemporâneos. Seu campo de atuação é o da economia e política internacionais, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade. Tempo do Mundo contém artigos em português, inglês e espanhol e é publicada em janeiro e julho.

E-mail: tempodomundo@ipea.gov.br

Corpo Editorial

Membros
Alfredo Calcagno (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD)
Andrew Hurrell (Universidade de Oxford, Inglaterra)
Carlos Mussi (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal, Chile)
José Antonio Ocampo (Columbia University, Estados Unidos)
Stephen Kay (Federal Reserve Bank, Atlanta, Estados Unidos)
Stephany Griffith-Jones (Columbia University, Estados Unidos)

Editor
Renato Baumann (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Coeditores
André de Mello e Souza (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)
André Gustavo de Miranda Pineli Alves (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)
Rodrigo Fracalossi de Moraes (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Apoio Técnico
Luísa de Azevedo Nazareno

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Tempo do mundo / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – v. 1, n, 2, (jan. 2015). – Brasília: IPEA, 2015.

Semestral
Contém artigos em português, inglês e espanhol e é publicada em janeiro e julho.
Título anterior: Revista Tempo do Mundo.

ISSN 2176-7025

1. Economia. 2. Economia Internacional. 3. Desenvolvimento Econômico e Social. 4. Desenvolvimento Sustentável. 5. Políticas Públicas. 6. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.05

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

A INTEGRAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA ENTRE OS PAÍSES DA COMUNIDADE ANDINA: ANÁLISE, OBSTÁCULOS E DESAFIOS 7
Adriana R. Cadena Cancino

ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO E INTERNACIONALIZAÇÃO DO CAPITAL: PASSADO E PRESENTE DO CASO BRASILEIRO.....45
Esteban Actis

BRICS E OMC: PERFIL JURÍDICO DAS DEMANDAS EM SERVIÇOS (GATS) 69
Tamara Gregol de Farias

FREE SHOPS NA ZONA DE FRONTEIRA DO MERCOSUL: OPORTUNIDADES OU DESAFIOS PARA A INTEGRAÇÃO À LUZ DA RECENTE LEGISLAÇÃO BRASILEIRA 105
Nahuel Oddone
Henrique Sartori de Almeida Prado

REAJUSTAMENTO E ECONOMIA POLÍTICA DO COMÉRCIO: UMA PERSPECTIVA DIPLOMÁTICA 121
Clodoaldo Hugueney

CONTENTS

INTEGRATION IN ELECTRICITY BETWEEN THE COUNTRIES OF THE ANDEAN COMMUNITY: ANALYSIS, OBSTACLES AND CHALLENGES 7
Adriana R. Cadena Cancino

STRATEGIES OF DEVELOPMENT AND INTERNATIONALIZATION OF CAPITAL: PAST AND PRESENT OF THE BRAZILIAN CASE.....45
Esteban Actis

BRICS AND THE WTO: THE LEGAL PROFILE OF BRICS CONTROVERSIES ON GATS 69
Tamara Gregol de Farias

DUTY FREE SHOPS ON MERCOSUR BORDER ZONE: OPPORTUNITIES OR CHALLENGES TO THE INTEGRATION UNDER THE PERSPECTIVE OF CURRENT BRAZILIAN LAW 105
Nahuel Oddone
Henrique Sartori de Almeida Prado

REBALANCING AND THE POLITICAL ECONOMY OF TRADE: A DIPLOMATIC PERSPECTIVE 121
Clodoaldo Hugueney

ÍNDICE

LA INTEGRACIÓN EN ENERGÍA ELÉCTRICA ENTRE LOS PAÍSES DE LA COMUNIDAD ANDINA: ANÁLISIS, OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS 7
Adriana R. Cadena Cancino

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO E INTERNACIONALIZACIÓN DE CAPITALES: PASADO Y PRESENTE DEL CASO BRASILEÑO 45
Esteban Actis

BRICS Y LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO: EL PERFIL JURÍDICO DE LAS DEMANDAS EN SERVICIOS (GATS) 69
Tamara Gregol de Farias

FREE SHOPS EN ZONAS DE FRONTERA DEL MERCOSUR: OPORTUNIDAD O DESAFÍO PARA LA INTEGRACIÓN A LA LUZ DE LA RECIENTE LEGISLACIÓN BRASILEÑA 105
Nahuel Oddone
Henrique Sartori de Almeida Prado

REEQUILIBRIO Y LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL COMERCIO: UNA PERSPECTIVA DIPLOMÁTICA.....121
Clodoaldo Hugueney

LA INTEGRACIÓN EN ENERGÍA ELÉCTRICA ENTRE LOS PAÍSES DE LA COMUNIDAD ANDINA: ANÁLISIS, OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS[1]

Adriana R. Cadena Cancino[2]

El presente artículo busca analizar las posibilidades que en materia de integración en energía eléctrica poseen los países de la Comunidad Andina (CAN – Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador). A través del estudio de las políticas de inversión y del manejo integral que cada país de la CAN impone a la generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, se busca identificar los obstáculos y desafíos que se dan en materia de legislación común para llegar a una real integración en energía eléctrica. Se puede identificar que la CAN a pesar del gran avance institucional y de los grandes recursos naturales que posee, aún no dispone de una normatividad ni de un mercado común para alcanzar la integración energética en energía eléctrica, por lo que se puede observar un proceso de interconexión energética más que uno propiamente de integración.

Palabras clave: Comunidad Andina; integración energética; inversión; recursos naturales; energía eléctrica.

A INTEGRAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA ENTRE OS PAÍSES DA COMUNIDADE ANDINA: ANÁLISE, OBSTÁCULOS E DESAFIOS

Este artigo procura analisar as possibilidades que, em matéria de integração de energia elétrica, possuem os países da Comunidade Andina (CAN – Bolívia, Peru, Colômbia e Equador). Por meio do estudo das políticas de investimento e do manejo integral que cada país da CAN impõe à geração, à transmissão, à distribuição e à comercialização da energia elétrica, procura-se identificar os obstáculos e os desafios que se dão em matéria de legislação comum para chegar a uma real integração em energia elétrica. Pode-se identificar que a CAN, apesar do grande avanço institucional e dos amplos recursos naturais que possui, ainda não dispõe de uma normalização nem de um mercado comum para alcançar a integração energética em energia elétrica. Pelo que se pode observar, é mais um processo de interconexão energética do que propriamente de integração.

Palavras-chave: Comunidade Andina; integração energética; investimento; recursos naturais; energia elétrica.

---

1. El presente artículo es producto de la investigación titulada *Una nueva concepción de la integración energética en la región andina como eslabonamiento hacia una verdadera integración suramericana y una política energética común*, financiada por la Universidad Autónoma de Colombia.

2. Candidata a Doctora en Procesos Políticos, Sociales y Económicos de América Latina, magíster en Gobierno y Asuntos Públicos, especialista en Gerencia Financiera, profesional en Relaciones Económicas Internacionales, docente Universidades Autónoma de Colombia y de San Buenaventura, directora Red de Estudios Estratégicos para la Integración de América del Sur (Intersul), directora ejecutiva Fundación América Mundial, representante en Colombia de la Federación de Cámaras e Industrias de Suramérica y gerente de la Corporación Colombiana de Pescadores.

INTEGRATION IN ELECTRICITY BETWEEN THE COUNTRIES OF THE ANDEAN COMMUNITY: ANALYSIS, OBSTACLES AND CHALLENGES

This paper analyzes the possibilities of integration in electric energy power have the countries of the Andean Community (CAN – Bolivia, Peru, Colombia and Ecuador). Through the study of investment policy and integrated management that every country in the CAN requires the generation, transmission, distribution and sale of electric energy, is to identify the obstacles and challenges that exist in common law for get real integration into electricity. You can identify the CAN despite the large institutional advancement and great natural resources it possesses, yet there is no common standards or a common energy market, so you can see a process of energy integration over one integration itself.

Keywords: Andean Community; energy integration; investment; natural resources; electricity.

JEL: F15.

1 LA INTEGRACIÓN REGIONAL COMO OPCIÓN PARA BUSCAR EL DESARROLLO

Al disertar sobre las posibilidades de desarrollo que poseen los países de la región Andina para su incorporación dentro de la dinámica mundial de las cadenas de valor, una de las posibilidades es la integración económica. Sin embargo, como dijo Balassa (1964, p. 1) en la teoría económica aún no existe un concepto claro para integración, por lo que es necesario tocar algunos aspectos que conduzcan al buen entendimiento del presente artículo, que tiene por objetivo analizar la importancia de la integración en energía eléctrica entre los países de la Comunidad Andina.

Integración, según el diccionario Larousse (García, 1992, p. 585), "tiene que ver con la acción y el efecto de integrarse; o más concretamente con la unión de partes dentro de un todo; o con constituir un todo o completar un todo con las partes que faltaban". En este sentido, vamos comprendiendo que el término integración resulta relevante cuando existen carencias entre unidades que podrían unirse y complementarse con el fin único de conformar un todo, que en el caso de países en vía de desarrollo, es una integración que podría conducir al desarrollo, tal como recomendó la Comisión Económica para América Latina (Cepal) a todos los países latinoamericanos, a partir de mediados del siglo XX.

Para Franco y Robles (1998, p. 232), la integración consiste en "una vinculación diplomática, económica, política, social, cultural, científica e incluso militar, con un papel dinámico de distintos actores que se integran, con la cual la integración sería la forma más intensa de interacción estatal". Tal como lo plantean Franco y Robles, la integración es una forma compleja de complementación entre unidades que desean obtener un fin común, por lo que se *requieren acciones de cooperación* con el fin de disminuir las asimetrías existentes.

Para Dobson (1991, p. 31), la *cooperación* incluye todas las formas de colaboración y coordinación entre Estados a nivel económico y político, sin entrar

en un esquema formal de integración, pero que buscan superar los conflictos de intereses entre unidades nacionales. En este sentido, Tokatlian (1994) al referirse al concepto de cooperación, hace un énfasis especial en el liderazgo de los Estados, pues la define como:

> un esquema de internacionalización de temas de la agenda política dirigida desde el Estado y con el concurso de actores sociales, para la producción de proyectos y acuerdos selectivos puntuales y realizables de tipo económico y comercial con un trasfondo político, entre dos o más partes (Tokatlian, 1994 *apud* Cancino, Chaves y Otero, 2009, p. 19).

Los conceptos unidos, tanto de integración como de cooperación, resultan fundamentales al momento de establecer una discusión en el marco de la construcción de la integración económica y productiva, que requiere un liderazgo del Estado y una actuación de actores sociales que llevan a cabo proyectos que tengan ganancias económicas pero también mejoramiento de las condiciones de vida social.

Por *integración económica,* Myrdal (1956, p. 21) entiende "la meta deseada para un ajuste interno y recíproco de las comunidades nacionales, cuya mutua dependencia se ha vuelto más estrecha". Para Triffin, Hartog y Schneider, la integración está asociada a la idea de "acentuar las relaciones comerciales entre economías que coinciden en un mismo mercado mundial" (*apud* Vázquez, 2011, p. 40); mientras para Balassa (1964),

> es un proceso y una situación de las actividades económicas. Como proceso hace referencia a la abolición de la discriminación entre unidades económicas y como negocio se caracteriza por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías (Balassa, 1964, p. 1).

En América Latina, la dinámica de la integración económica la introduce la Cepal, cuando planteó llevar a cabo un modelo de regionalismo basado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones y la búsqueda de mercados ampliados entre los países latinoamericanos, en rechazo a la dependencia comercial y económica de los países del centro o países desarrollados.

El modelo de integración fue tomado de la experiencia europea y en el marco del mismo se crearon el Mercado Común Centroamericano, 1959; la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), 1960, que posteriormente se convierte en la Asociación Latinoamericana de Integración Aladi, 1980, con el Tratado de Montevideo; el Pacto Andino o Grupo Andino, 1969, que en 1996 pasa a ser Comunidad Andina; y la Comunidad de Países del Caribe Caricom, 1973. En la década de los ochenta, debido a la crisis de la deuda y al desmonte del Estado de bienestar desarrollista, surge el nuevo regionalismo o regionalismo abierto que se centra en el mercado autorregulado, donde el Estado se achica, se instauran procesos de apertura económica y de capitales, se producen

privatizaciones de empresas del Estado, se desmantelan las estructuras productivas heredadas y el comercio toma un lugar predominante en los diseños de política y de la integración económica, quedando rezagada la industrialización, por lo que se exacerban las posibilidades de alcanzar una *integración productiva* regional.

Por *integración productiva,* Porta y Angelis (2013, p. 2) comprenden que es un proceso de creación de nuevas ventajas competitivas que instalan, desarrollan y fortalecen cadenas regionales de valor. Para el Centro de Formación para la Integración Regional (Cefir, [s.d.]), la integración productiva es una herramienta que poseen los bloques regionales para generar mayor especialización de los sectores productivos entre los socios, que derivan en mayor complementación y ventajas competitivas regionales; mientras que López y Laplane (2004 *apud* Arce, 2013, p. 89) relacionan el proceso de la integración productiva con el desarrollo de cadenas de valor global. Para el Mercosur (2008),

> la integración productiva es entendida como el desarrollo conjunto de nuevas ventajas competitivas a partir de la complementación productiva y la especialización intra-sectorial de todos los países del bloque, especialmente para la integración de pequeñas y medianas empresas de la región y empresas de los países de menor tamaño económico relativo a procesos productivos regionales.

Para Porta y Angelis (2013, p. 62) un proceso de complementación productiva debe, además de requerir facilidades físicas, disponer de capacidades y recursos tecnológicos y de gestión adecuados, de redes de circulación, entre otros, y contar con que:

> el aprovechamiento de las oportunidades de integración productiva supone un entorno que facilite la instalación de acciones relativamente permanentes de cooperación y vinculación entre empresas o la conformación de alianzas estratégicas, por lo que los agentes económicos presentes en los diferentes países deben coordinarse o deben ser coordinados, de modo de maximizar las posibilidades de especialización y complementación (...). Para alcanzar un crecimiento sustentable en el largo plazo y la convergencia real de las economías deben producirse ganancias de eficiencia en las actividades ya instaladas y, al mismo tiempo, promoverse una diversificación productiva hacia sectores de mayor valor agregado y con mejor inserción en las cadenas globales de valor (Porta y Angelis, 2013, p. 62).

Una forma de alcanzar la integración productiva en la CAN es a través del impulso de *la integración energética regional*, que desde la perspectiva de la Aladi (2006 *apud* Lambertini, 2013):

> puede entenderse como un proceso de interconexión estratégica de redes de energía en corredores internacionales, que permite, bajo un marco normativo común y servicios adecuados, su circulación ágil y eficiente, dentro de un determinado espacio de integración (Aladi, 2006 *apud* Lambertini, 2013).

Sin embargo, como se estudiará en adelante, la CAN a pesar de su antigüedad, de su abundante normatividad institucional y de sus inmensos recursos naturales para lograr una eficiente integración en energía eléctrica, es poco lo que se ha avanzado en esta materia, pues no obstante el auge de la construcción de infraestructura energética, no existe ni una normatividad común, ni un mercado común de energía, por lo que se puede observar un proceso de interconexión energética más que uno propiamente de integración.

2 NORMATIVIDAD Y EVOLUCIÓN DE LA COMUNIDAD ANDINA EN MATERIA DE INVERSIÓN Y COMERCIO[3]

La Comunidad Andina está catalogada como una región. Para Russett (1967), una región se identifica bajo tres criterios: proximidad geográfica, interdependencia económica y homogeneidad cultural. Langenhove y Costea (2004 *apud* Cancino y Chaves, 2011), afirman que:

> las regiones son "construcciones humanas" basadas en percepciones influenciadas por factores geográficos, históricos, culturales, políticos y económicos. Desde esta visión, las regiones se hacen visibles mediante un proceso de interacción de dichos factores, por lo cual se deduce que las regiones no son entidades estáticas, sino actores dinámicos que cambian y se redefinen en el tiempo (Langenhove y Costea, 2004 *apud* Cancino y Chaves, 2011, p. 17).

En fin, la región puede significar varias cosas a la vez, pero también puede establecerse como una comunidad imaginada cuyas identidades son artificiales.

La Comunidad Andina se identifica como Región, pues Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador comparten además de fronteras, historia, cultura, lengua y un ideal de integración que fue promovido por Simón Bolivar al querer construir los Estados Unidos Suramericanos, sueño que aún persiste en muchos latinoamericanistas.

La Comunidad Andina, con sus más de cuarenta años de existencia, ha tenido luces y sombras en el transcurrir de su historia. El 26 mayo de 1969 se firmó el Acuerdo de Cartagena entre Colombia, Chile, Bolivia, Ecuador y Perú, incorporándose en 1973 Venezuela y retirándose Chile en 1976 (Protocolo de Lima) a propósito de la dictadura de Augusto Pinochet y la adopción del modelo neoliberal, puesto que para ese entonces los planteamientos del Grupo Andino irían en contravía de los postulados económicos orientados por Milton Friedman y la escuela de Chicago.

3. Alguna información del presente apartado, fue empleado por la autora también en la elaboración del capítulo referenciado *Alba-TCP versus alianza del Pacífico en el manejo de las inversiones y el comercio: un análisis desde los países de la Comunidad Andina* de libro titulado *El Alba TCP origen y fruto del nuevo regionalismo latinoamericano y caribeño* (Cancino, 2015).

Se pasó de tener un modelo de sustitución de importaciones de carácter proteccionista, a un modelo abierto de mercado en los ochentas y noventas con ocasión de la crisis de la deuda que padecieron los países de América Latina, además del inicio de la etapa de globalización de los mercados. Este modelo de mercado o también llamado neoliberal fomentó reformas tributarias, laborales, apertura económica y de capitales, negociaciones de acuerdos comerciales y de tratados de libre comercio, eliminación de programas de reconversión industrial, cambio en la concepción de la eliminación de asimetrías entre países de un mismo proceso de integración, y se enfatizó en la integración comercial y creación de zonas de libre comercio, el desmantelamiento de empresas productivas del Estado, las privatizaciones, reducción del Estado, el cierre de bancos de desarrollo, la reducción del gasto público en inversión social, entre otros aspectos de política económica.

Con el Protocolo de Quito de 1987 (Comunidad Andina, [s.d.]) se relanza el Acuerdo de Cartagena y en 1989 en la reunión de Galápagos se aprobó un nuevo modelo donde se eliminaron los aranceles hasta llegar a la conformación de una zona de libre comercio en 1993. En 1996 con el Protocolo de Trujillo (OEA, [s.d.]) se crea la Comunidad Andina y para 2006 se produce el retiro de Venezuela.

La CAN contaba hasta 2010 con una normativa vinculante muy importante en la que se destacan seis acuerdos y protocolos dos tratados, setecientas cuarenta y tres decisiones y mil trescientas sesenta y ocho resoluciones.

Con el Protocolo de Trujillo (OEA, [s.d.]) y la modificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino se acordó adoptar medidas y mecanismos tales como:

a) Profundización de la integración con los demás bloques económicos regionales y de relacionamiento con esquemas extrarregionales en los ámbitos político, social y económico-comercial;

b) La armonización gradual de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes;

c) La programación conjunta, la intensificación del proceso de industrialización subregional y la ejecución de programas industriales y de otras modalidades de integración industrial;

d) Un Programa de Liberación del intercambio comercial más avanzado que los compromisos derivados del Tratado de Montevideo 1980;

e) Un Arancel Externo Común;

f) Programas para acelerar el desarrollo de los sectores agropecuario y agroindustrial;

g) La canalización de recursos internos y externos a la Subregión para proveer el financiamiento de las inversiones que sean necesarias en el proceso de integración;

h) Programas en el campo de los servicios y la liberación del comercio intrasubregional de servicios;

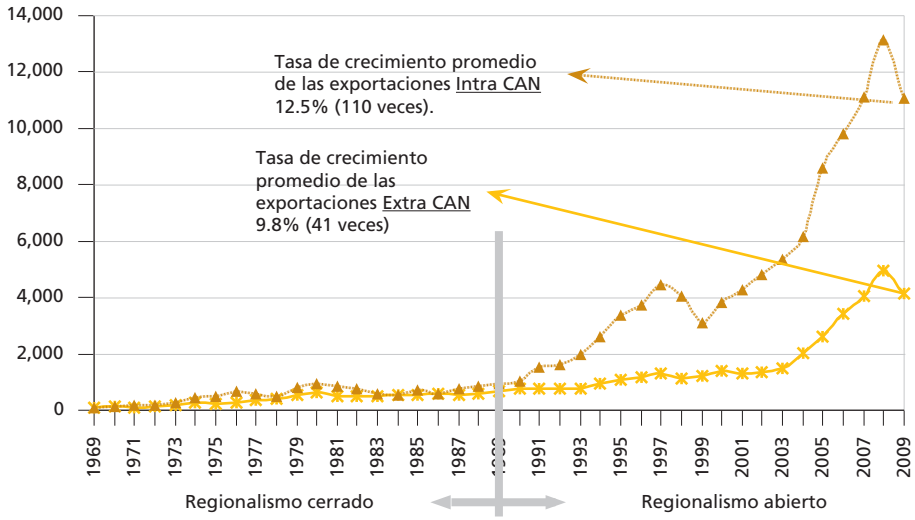
i) La integración física; y

j) Tratamientos preferenciales a favor de Bolivia y el Ecuador (OEA, [s.d.]).

Basta con realizar un análisis estadístico no muy profundo tanto de las medidas como de los mecanismos llevados a cabo por la CAN, para indicar que el avance más importante del bloque ha sido en materia de intercambio comercial, tal como se puede observar en el gráfico 1 que resalta la evolución intra- y extra-comunitaria de las exportaciones de los países miembros de la CAN desde la creación del Sistema de Integración (1969) hasta el año 2009.

Sin embargo, al analizar el cuadro 1, podemos ver que las exportaciones de los países andinos están especializadas en bienes primarios y *commodities*, mientras que las importaciones que se realizan del mundo son de bienes intermedios y de capital, las que poseen mayor procesamiento y por ende mayor valor agregado, lo que desfavorece la balanza comercial y demuestra problemas estructurales de los países miembros de la CAN.

GRÁFICO 1
Evolución de las exportaciones intra y extra comunitarias de los países de la CAN (1969-2009)
(En %)



Fuente: López (2010).
Nota: Presentación sobre la CAN en el marco del Encuentro de Integración Productiva e Integración Social en América del Sur.

CUADRO 1
Principales bienes exportados y importados por los países de la CAN (2010)

País	Bienes exportados	Bienes importados
Bolivia	Gas de petróleo, minerales de cinc, minerales de los metales preciosos y sus concentrados, alimentos preparados para animales, estaño, aceite de soja, entre otros.	Gasolina y diesel, barras de hierro sin alear, combustibles para motores de vehículos automóviles, harina de trigo, vehículos automóviles para transporte de mercancías y de turismo, máquinas para perforación, medicamentos, aeronaves, tractores, insecticidas, raticidas, herbicidas, preparaciones alimenticias, betún de petróleo, papel y cartón, pañales, palas mecánicas, excavadoras, malta, plásticos, entre otros.
Colombia	Petróleo, Hullas, oro, café, aceites pesados, ferroníquel, bananos, gasóleo, coques, flores, azúcar de caña o de remolacha, desperdicios de cobre, polipropilenos, medicamentos, polímeros de cloruro, gasolinas sin tetraetilo de plomo, gas natural, entre otros.	Aviones y aeronaves, aceites pesados, maíz, teléfonos, automóviles de turismo, computadores, productos farmacéuticos, aceite de petróleo, aparatos receptores de televisión, máquinas para procesamiento de datos, vehículos para el transporte de mercancías, propeno, trigo, soja, motocicletas, alambre de cobre, aceite de soja, abonos, semillas, habas, neumáticos, entre otros.
Ecuador	Petróleo, bananos, aceites pesados, camarones, flores, cacao, atunes, vehículos para transporte de mercancías, café, tilapia, aceite de palma, camperos, sardinas, piña, aparatos de ortopedia, tableros de madera, confituras, hortalizas, entre otros.	Diesel, Nafta disolvente, gas licuado, medicamentos, aceites de petróleo, automóviles para turismo, tubos de enturbación, aceite de soja, vehículos híbridos, motores y generados eléctricos, aparatos de reproducción de televisión, trigo, pescado congelado, vehículos para transporte de mercancías, energía eléctrica, aceite de soja, aparatos celulares, entre otros.
Perú	Oro, minerales de cobre, cobre refinado, residuos de industrias alimentarias, cinc, plomo, café, aceites de petróleo, molibdenos, hierro, carburoreactores tipo queroseno, espárragos, gas natural, aceite de pescado, uvas frescas, propano, camisetas, moluscos, colorantes, entre otros.	Petróleo, diesel, automóviles, maíz, teléfonos, residuos de la industria alimentaria, trigo, aceite de soja, televisores, receptores de radiodifusión e imagen, computadores, diesel, excavadoras, propileno, medicamentos, volquetas, barras de hierro, motocicletas, azúcar de caña, neumáticos, abonos, entre otros.

Fuente: Aladi.
Elaboración propia.

Quizás uno de los factores que han incidido ampliamente en la no materialización de la comunidad, es la dinámica de la globalización, que obliga a los países en vía de desarrollo a convertirse en competidores por una porción tanto del mercado mundial como de la recepción de inversión extranjera directa, lo que ha llevado a la fractura de la integración productiva regional, tal como se puede observar en el tabla 1.

TABLA 1
Inversión extranjera directa total en los países de la CAN, por sector
(En % y US$ millones)

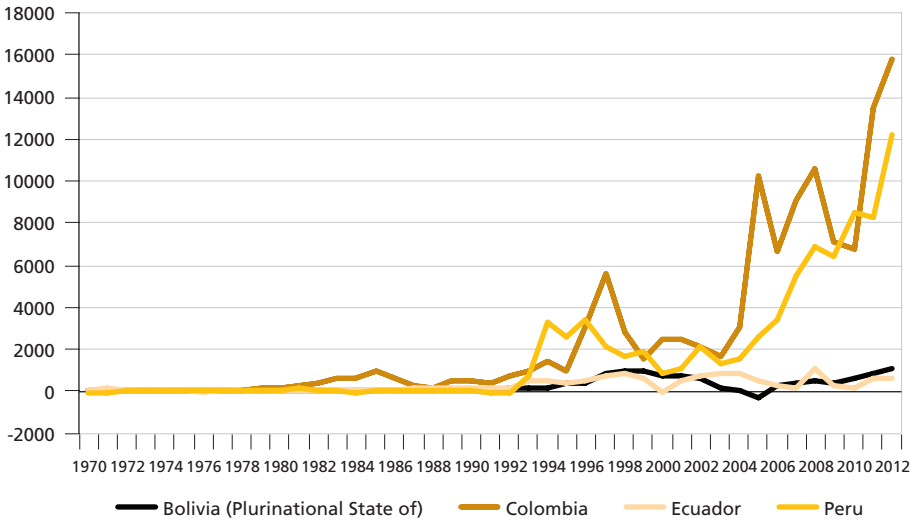
Sector	Colombia[1]				Perú[2]				Ecuador				Bolivia			
	2012 (US$ millones)	(%)	2013 (US$ millones)	(%)	2012 (US$ millones)	(%)	2013 (US$ millones)	(%)	2012 (US$ millones)	(%)	2013 (US$ millones)	(%)	2012 (US$ millones)	(%)	2013 (US$ millones)	(%)
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	92	1	291	2	210	1	210	1	18	3	25	4	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Petróleo y explotación de minas y canteras	7.945	53	7.886	48	5.976	27	6.090	27	225	38	240	34	519	72	678	70
Industrias manufactureras	1.985	13	2.586	16	3.110	14	3.110	14	136	23	134	19	77	11	185	19
Electricidad, gas y agua[3]	672	4	395	2	2.618	12	2.753	12	47	8	28	4	75	10	55	6
Construcción	401	3	373	2	334	2	343	2	31	5	69	10	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles	1.352	9	1.402	9	872	4	880	4	83	14	105	15	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	1.245	8	1.474	9	4.270	19	4.297	19	4	1	-9	-1	54	7	44	5
Servicios financieros y empresariales	1.077	7	1.606	10	4.829	22	4.900	22	39	7	113	16	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Servicios comunales sociales y personales	349	2	342	2	33	0	33	0	2	0	-2	0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Otras actividades	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	**15.118**	**100**	**16.355**	**100**	**22.251**	**100**	**22.615**	**100**	**585**	**100**	**703**	**100**	**725**	**100**	**963**	**100**

Fuentes: Colombia: Banco de la República (Subgerencia de Estudios Económicos) – Balanza de Pagos; Perú: Proinversión; Ecuador: Banco Central de Ecuador/Sigade, Arch, SHE e Superintendencia de Compañías; Bolivia: Banco Central de Bolivia.
Elaboración propia.
[1] Colombia compreende las actividades auxiliares de la intermediación financeira y las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler.
[2] Perú considera aportes provenientes del exterior destinados al capital social de empresas nacionales.
[3] La cuenta de electricidad, gas y agua también está incorporado el comercio, tan solo em el caso de Bolivia.

En el tabla 1 se puede destacar que la mayor proporción de inversión extranjera directa recibida por Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador es dirigida a la producción de petróleo y minería. Así, para 2013, del total de IED recibida por Colombia, el 48% se destinó para petróleo y explotación de minas y canteras; en Perú el 26,9%; en Ecuador el 34,1% y en Bolivia el 70,5%, para ese mismo rubro; cuestión que también alude a una búsqueda mundial por *commodities* que se emplean en la industrias tecnológicas, lo que sorprendentemente los países de la CAN no están aprovechando para adquirir una posición preferencial en las cadenas de valor global.

También se puede observar que las reformas de apertura económica y de capitales han beneficiado tanto a Colombia como a Perú sobre todo a partir del año 2004, pero no así a Bolivia y a Ecuador. Lo que nos puede llevar a pensar que las garantías de seguridad jurídica que tanto Colombia como Perú les ofrecen a los inversionistas extranjeros son más amplias que las llevadas a cabo por los gobiernos de Ecuador y Bolivia.

GRÁFICO 2
Inversión extranjera directa total recibida por los países de la CAN a precios corrientes (1970-2012)
(En US$ millones)



Fuente: UNCTAD.
Elaboración propia.

En el caso colombiano, algunos incentivos ofrecidos por el gobierno nacional para facilitar la inversión extranjera en el país son los siguientes:

- Por el principio de reciprocidad, el inversionista extranjero recibe el mismo tratamiento que un inversionista local.

- Tratados de Libre Comercio (TLC) con distintos países, tales como los Estados Unidos de América, México, Chile, Unión Europea, Canadá, Salvador, Guatemala y Honduras, Efta, entre otros.
- Acuerdos vigentes de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (Appri) o Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) con España, Suiza, Perú, China, India y suscritos con Efta, Unión Europea, Corea del Sur, Reino Unido y Japón.
- Simplificación de trámites y procedimientos administrativos relacionados con inversiones financieras del exterior.
- Posibilidad de entrada de inversión extranjera en casi todos los sectores económicos de Colombia.
- Creación de los contratos de estabilidad jurídica por medio de la Ley 963 de 2005.
- Ley 1004 de 2005 relacionada con zonas francas.
- Importantes beneficios tributarios en distintos sectores económicos (Andi, 2013, p. 108).

Colombia sigue los lineamientos de la OCDE en materia de inversiones y ha incluido tanto en los capítulos de inversiones de los TLC, como de los Appri y TBI el régimen de arbitraje de inversión, que es un mecanismo ideado para otorgarle a los inversionistas un mecanismo directo de demanda contra los Estados en los que agentes privados poseen inversiones, en el caso de que no se cumpliera con los compromisos adquiridos en materia de inversión. En este sentido, Colombia se encuentra adscrita al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones o Ciadi desde el 14 de agosto de 1997; Organismo de Arbitraje del Banco Mundial, con el que según el periódico Portafolio (¿Avance..., 2012) "a partir del año 2011, el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá suscribió una alianza con el Ciadi, quedando facultado para resolver controversias sobre arbitraje internacional bajo las reglas del Ciadi", lo cual disminuye costos en materia de controversias y atrae a los inversionistas extranjeros, pues las condiciones pactadas para los inversionistas están plenamente garantizadas.

En el caso peruano, según información recabada de Proinversión (2014), el gobierno ofrece:

- Convenios de estabilidad jurídica como el tratamiento de igualdad a inversores nacionales y extranjeros, estabilidad del régimen de impuesto a la renta, del régimen de libre disponibilidad de divisas y de remesa de beneficios, dividendos y regalías en el caso de capitales extranjeros.
- Incentivos fiscales: régimen de recuperación anticipada.
- Incentivos sectoriales. (Agricultura, tecnología de la información y comunicación, obras de infraestructura y servicios públicos, energía renovable, forestal, pesca, minería y turismo.

- Incentivos a la localización (Ley de la Amazonía, Ley de exoneraciones altoandinas y zonas especiales. (Centros de Exportación, transformación, industria, comercialización y servicios (Ceticos) y zonas francas.
- Regímenes de perfeccionamiento aduanero: incentivos a la exportación e importación.
- Firma de Tratados de Libre Comercio con Unión Europea, Japón, Costa Rica, Panamá, México, Corea del Sur, China, Efta, Singapur, Canadá, Chile, Estados Unidos, Tailandia entre otros,
- Firma de Appri y Tratados Bilaterales de Inversión con Alemania, Argentina, Australia, Bolivia, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea del Sur, Dinamarca, Ecuador, El Salvador, España, Finlandia, Francia, Italia, Malasia, Noruega, Países Bajos, Paraguay, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Singapur, Suiza, Suecia, Tailandia y Venezuela.
- Pertenece al Ciadi desde el 8 de septiembre de 1993 (Proinversión, 2014).

Todas las ventajas que ofrece el gobierno peruano a los inversionistas extranjeros han llevado a que la inversión extranjera directa se incremente significativamente a partir del año 2004.

En Bolivia, a pesar de que posee Tratados Bilaterales de Inversión con Alemania, Argentina, Bélgica, Chile, Corea, Costa Rica, Dinamarca, España, Ecuador, Francia, Países Bajos, Perú, Reino Unido, Suecia, Suiza y Uruguay; todos negociados y firmados desde la década de los noventa, la inversión extranjera recibida ha sido muy baja. Ahora bien; con el retiro de Bolivia del Ciadi, que se hizo efectivo el 2 de noviembre de 2007, y con el anuncio de la renegociación de todos los TBI anteriormente mencionados, la inversión extranjera tiende a empeorar por la aparente falta de seguridad jurídica que ofrece el país a los inversionistas foráneos.

Uno de los argumentos del gobierno boliviano para haber denunciado el Ciadi fue la violación que hace dicho Tribunal a la Constitución Política del Estado de ese entonces (antes del cambio de Constitución de 2008), ya que el Artículo 135 establecía que: "todas las empresas establecidas para explotaciones, aprovechamiento o negocios en el país se considerarán nacionales y estarán sometidas a la soberanía, a las leyes y a las autoridades de la República" (Attac Uruguay [s.d.]), pero el Ciadi no está sometido a la soberanía ni es una autoridad de la República. Además, el Artículo 24 de la Constitución Política del Estado de ese entonces, señalaba que "las empresas y los súbditos extranjeros están sometidos a las leyes bolivianas, sin que en

ningún caso puedan invocar situación excepcional ni apelar a reclamaciones diplomáticas" (Attac Uruguay [s.d.]). El Ciadi es un tribunal excepcional y especial para las empresas extranjeras ya que los inversionistas nacionales no pueden recurrir a esta instancia.

Ecuador, por su parte, posee Tratados Bilaterales de Inversión firmados con Alemania, Argentina, Bolivia, Canadá, Chile, China, Costa Rica, El Salvador, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Nicaragua, Paraguay, Perú, Países Bajos, Suecia, Suiza, Reino Unido, República Dominicana y Venezuela, que contemplan tanto al Ciadi como a la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Mercantil Internacional (CNUDMI) para la resolución de disputas en materia de inversiones. Sin embargo, el presidente Rafael Correa firmó el Decreto Ejecutivo nº 1823 mediante el cual Ecuador denuncia y da por terminado el Convenio Ciadi. Esto a la luz del Artículo 422 de la Constitución que dispone que:

> no se podrán celebrar contratos o instrumentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, ente el Estado y personas naturales o jurídicas privadas (Machado, 2009).

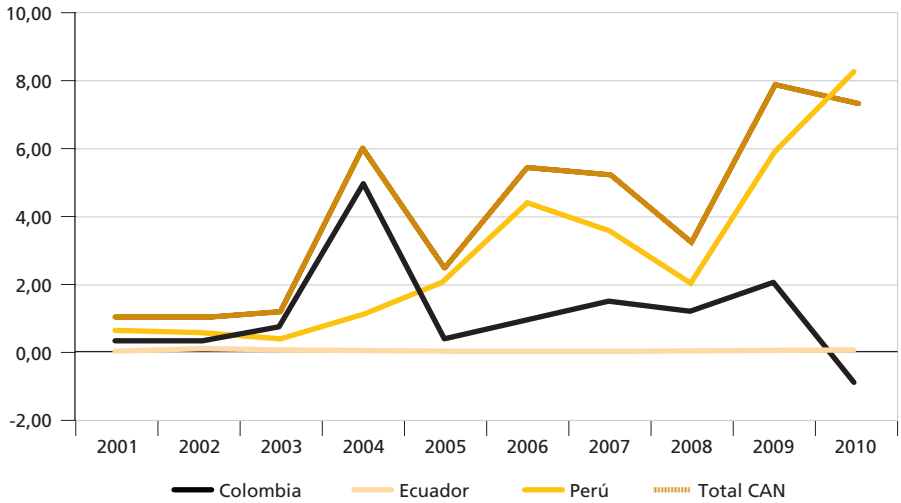
Frente a la inversión intra- regional de cada uno de los países de la CAN, podemos observar en lo gráfico 3, que dicha inversión no es representativa, lo que lleva a pensar que no se está aprovechando la región para crecer conjuntamente, sino que se está compitiendo por una porción de inversión extranjera que obliga al deterioro de la integración como unidad, según las definiciones anteriormente expuestas.

En el gráfico 3A vemos como Perú a partir del año 2008 ha incrementado sus inversiones en Bolivia, mientras que Colombia a partir del 2009 ha reducido dramáticamente sus inversiones en dicho país. Mientras que el gráfico 3B muestra como la inversión de los países de la CAN en Colombia no alcanza ni el 1% de la recepción de inversión extranjera total.

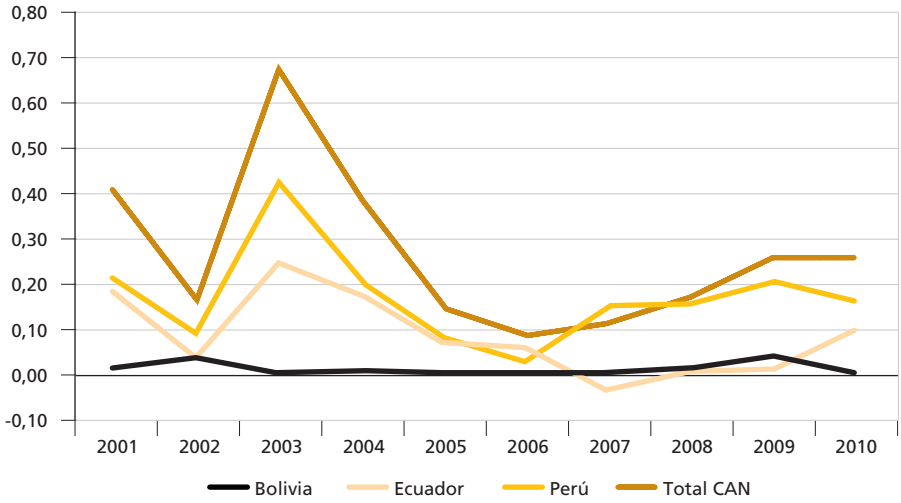
El gráfico 3C muestra como Ecuador ha ido recuperando confianza inversionista de los países de la CAN, especialmente por parte de Perú y Colombia y finalmente, el gráfico 3D muestra como en Perú en promedio la inversión de los países de la CAN es tan solo del 1%. Vemos que en el año 2001 Colombia realizó una fuerte inversión en Perú que se puede atribuir al sector de telecomunicaciones y energía eléctrica.

GRÁFICO 3
Inversión intra – CAN
(En %)

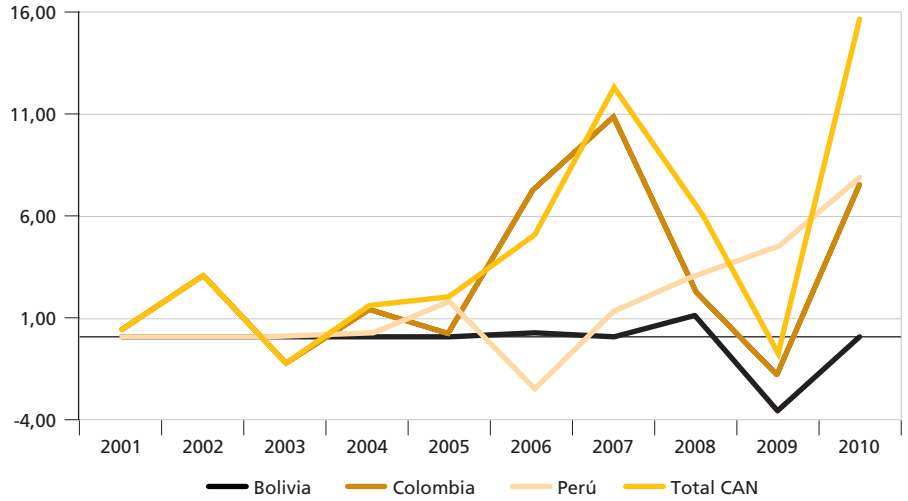
3A – Bolivia: inversión extranjera recibida de la CAN frente al total percibido



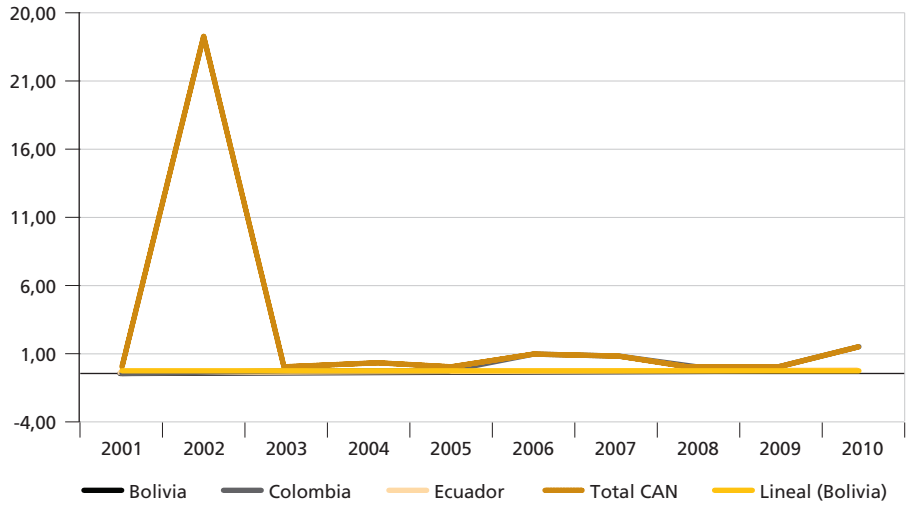
3B – Colombia: inversión extranjera recibida de la CAN frente al total percibido



3C – Ecuador: inversión extranjera recibida de la CAN frente al total percibido



3D – Perú: inversión extranjera recibidade la CAN frente al total percibido



Fuente: Estadísticas CAN.
Elaboración propia.

Todo lo anterior hace notar que la CAN, a pesar de la importancia que pudiera tener para cada uno de los países miembros, aún no es muy significativa en cuanto al aporte por lo menos en cuanto a inversiones se refiere, ya que desde el 31 de diciembre de 1970 se promulgó la Decisión nº 24 con la que se acuerda el Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías. Sin embargo es importante aclarar

que la Decisión nº 24 contemplaba un régimen común de tratamiento a las inversiones en el que imperaba el proteccionismo, el impulso de la industrial nacional y el apoyo para el avance estructural tanto de Ecuador como de Bolivia y en esta misma vía fueron promulgadas las Decisiones nºs 37, 37a, 47, 48, 70, 103, 109, 110, 118, 124, 125, 144 y 189, que fueron derogadas con por la Decisión nº 220 del 11 de mayo de 1987 que tenía el propósito de permitir mayor apertura de capitales a los inversionistas extranjeros, así como la búsqueda de la atracción de inversión extranjera directa que contribuyera significativamente en la adquisición de nuevas tecnologías, lo que compagina perfectamente con el cambio de modelo de la época.

Más adelante, el 22 de marzo de 1991 la Decisión nº 291 deroga la Decisión nº 220 con el fin de permitir:

> La búsqueda de mayor eficiencia y competitividad de sus economías, mediante la liberalización y apertura del comercio y la inversión internacional, en la línea de los intereses de nuestros países, y la implantación de una racionalidad económica fundada en la iniciativa privada, en la disciplina fiscal y en un Estado redimensionado y eficaz (...) Cómo también acordaron remover los obstáculos para la inversión extranjera e incentivar la libre circulación de capitales subregionales (Comunidad Andina, 1991a).

Lo que permite, por ejemplo a Colombia, llevar a cabo la apertura económica que responde a la aceptación de las reformas impuestas por el Consenso de Washington y el Fondo Monetario Internacional.

Otra figura creada para incentivar la inversión en el marco del Pacto Andino fue la de las Empresas Multinacionales Andinas (EMA), que se caracterizan por cumplir con los siguientes requisitos, según lo contiene la Decisión nº 292 del Grupo Andino:

a) Su domicilio principal estará situado en el territorio de uno de los Países Miembros, o en el que tenga lugar la transformación o fusión de la empresa.

b) Deberá constituirse como sociedad anónima con sujeción al procedimiento previsto en la legislación nacional correspondiente y agregar a su denominación las palabras "Empresa Multinacional Andina" o las iniciales "EMA".

c) Su capital estará representado por acciones nominativas y de igual valor que conferirán a los accionistas iguales derechos e impondrán iguales obligaciones.

d) Tendrá aportes de propiedad de inversionistas nacionales de dos o más Países Miembros que en conjunto sean superiores al 60% del capital de la empresa.

e) Cuando esté constituida con aportes de inversionistas de sólo dos Países Miembros, la suma de los aportes de los inversionistas de cada

> País Miembro no podrá ser inferior al quince por ciento del capital de la empresa. Si existen inversionistas de más de dos Países Miembros, la suma de los aportes de los accionistas de por lo menos dos países, cumplirán, cada uno, con el porcentaje mencionado. En ambos casos, las inversiones del país del domicilio principal serán por lo menos igual al quince por ciento o más del capital de la empresa.
> Deberá preverse por lo menos un Director por cada País Miembro cuyos nacionales tengan una participación no inferior al quince por ciento en el capital de la empresa.

f) La mayoría subregional del capital se refleje en la dirección técnica, administrativa, financiera y comercial de la empresa, a juicio del correspondiente organismo nacional competente.

g) En el Estatuto Social, deberán contemplarse plazos y previsiones que aseguren a los accionistas el ejercicio del derecho de preferencia. Asimismo, otros mecanismos que contemple la legislación respectiva o se hubieren contemplado en el Estatuto Social. No obstante, el inversionista podrá renunciar al ejercicio del derecho de preferencia, si así lo considerase conveniente (Comunidad Andina, 1991b).

Antes de la creación de las EMAs, el Acuerdo de Cartagena creó las empresas multinacionales a través de la Decisión nº 46 de 1971 que no logró promover el proceso de integración, dadas las reglas complejas impuestas para la formación y operación de dichas empresas y debido a la imposición de restricciones a las áreas de actividad; por este motivo en 1982 se crea la Decisión nº 169 que en lugar de derogar la Decisión nº 46 se hizo para ampliar las áreas en las que se podían establecer empresas, según lo analizaron Cherol y Núñez del Arco (Baquero, 2004, p. 37).

La Decisión nº 169 pretendió:

> complementar y fortalecer el régimen de la empresa multinacional (...) con el fin de promover y estimular la asociación de capitales subregionales y alcanzar los siguientes objetivos: perfeccionar el logro de los objetivos de la integración regional, canalizar el ahorro y facilitar la ejecución de proyectos de interés compartido, fortalecer la capacidad subregional a nivel financiero, tecnológico y de competencia con terceros países y generar empleo (Comunidad Andina, 1982).

Sin embargo, en 1988 la Decisión nº 244 deroga la Decisión nº 169; y finalmente en 1991, la Decisión nº 292 aún vigente, derogó la Decisión nº 244, que adopta el Régimen Uniforme para Empresas Multinacionales Andinas con el objetivo de:

> actualizar y perfeccionar el Régimen Uniforme de Empresas Multinacionales Andinas (EMAs) para preservar y estimular la asociación de inversionistas nacionales en los Países Miembros, para la ejecución de proyectos de interés compartido y alcance multinacional (Comunidad Andina, 1991b).

Cabe anotar que la Decisión nº 292, permite la asociación de nacionales con extranjeros para la conformación de EMAs, con menos restricciones que las registradas en las anteriores decisiones, además de otorgar facilidades para la libre circulación de empresarios y accionistas y conceder beneficios tributarios. Según De Lombaerde y Vasco (2000),

> lo único que beneficia a una EMA por encima de cualquier otro inversionista internacional es el privilegio de poder participar en sectores de la actividad económica reservados para las empresas nacionales de acuerdo con la legislación interna de cada país, y a conservar preferencias para la adquisición de bienes y servicios del sector público (De Lombaerde y Vasco, 2000, p. 42).

A partir de la adopción de la Decisión nº 169, se crearon las empresas andinas, tal como se puede ver en el cuadro 2 que relaciona todas las EMAs creadas y existentes hasta el año 2003, donde podemos ver que la mayoría de estas empresas fueron creadas en el marco del Pacto Andino y tan sólo tres desde la creación de la Comunidad Andina. También podemos destacar que la Decisión nº 292 le dio dinamismo a la creación de las mismas sobre todo en 1992, pero con poco dinamismo posteriormente.

CUADRO 2
Relación de empresas multinacionales andinas creadas (1982-2003)

EMAs creadas durante el grupo andino		
Año creación	EMAs creadas	Sectores
1983	1	Industria azucarera.
1985	7	Industrias: farmacéutiva, construcción, equipos, petroquímica, papel y servicios de exportación.
1986	1	Fabricación de ascensores y escaleras eléctricas.
1987	3	Baterias industriales, servicios y transporte multimodal.
1988	3	Procesamiento de minerales metálicos, actividades comerciales.
1989	5	Producción de papel, electrodomésticos, impresión editorial, equipos hidraúlicos.
1990	4	Ensamblaje de autos, procesamiento de alimentos, obras de ingeniería.
1991	1	Equipos para procesamiento de alimentos.
1992	18	Carbón, operaciones bancarias, construcción plantas industriales, comercialización de productos farmacéuticos, caña de azúcar, equipos, comercializadoras en general, prestación de servicios profesionales, ejecución de obras de ingeniería.
1993	2	Servicios de transporte, petroquímica, textiles y aceites.
1994	1	Comercio.
1995	1	Aceites, grasas, detergentes.
1996	1	Abrasivos para sectores industriales y comerciales
Total	**48**	
EMAs creadas en la comunidad andina		
Año creación	EMAS creadas	Sectores
2000	2	Sistemas satelitales e industria farmacéutica.
2002	1	Equipos electrónicos.

Fuente: Información recabada del documento de la Reunión de Trabajo para la discusión de una estrategia andina de promoción de inversiones, 4-5 dic. 2003, em Lima-Perú.
Elaboración propia.

A pesar que las EMAs las podemos ubicar en gran medida en empresas relacionadas con la industria y la tecnología, vemos con gran interés que no existen EMAs en materia de generación eléctrica, sobre lo cual trataremos en adelante.

De todo lo visto anteriormente, podríamos concluir que la inversión extranjera en el marco de la CAN no es representativa y que la inversión extranjera directa responde a políticas internas de cada uno de los países, pero no a la integración regional.

3 LA IMPORTANCIA DE LA INFRAESTRUCTURA ENERGÉTICA COMÚN PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Cuando hablamos de infraestructura, hacemos referencia a la infraestructura económica que comprende la energía, el transporte y las telecomunicaciones, por considerarlas de gran importancia para el desarrollo de un país o de una región.

América del Sur es una de las regiones más ricas del mundo tanto en minerales como en recursos energéticos; empero, la falta de movilización adecuada de la energía, además de otros recursos, condenó a la mayoría de países suramericanos a su estado actual de penuria.

Desarrollo es energía y un incremento de producción de energía provocaría el aumento de densidad de la industria y de la intensidad de la actividad agrícola, aproximándolos a los niveles de desarrollo de la Europa actual (Costa, 2011, p. 9).

Para List (1841 *apud* Costa, 2011, p. 24) dentro del proceso de integración regional la infraestructura es fundamental para promover: los poderes político, industrial y tecnológico; la cultura y la civilización; la riqueza material y la no material; la ocupación y cohesión del territorio de forma geográficamente adecuada; el aprovechamiento de los recursos potenciales; la autonomía en sectores estratégicos; el desarrollo agrícola y el comercio estratégico regional. Luego, desde la concepción de economía física, un sistema adecuado de infraestructura es fundamental para que una economía opere de forma eficiente, potencializando sinergias sociales y liberando recursos a favor del bien colectivo y en función de la expansión del sistema económico. Por lo tanto, se puede demostrar que la dotación amplia y eficiente de infraestructura es causal de productividad económica y de bienestar.

Los países suramericanos son poseedores de grandes fuentes de recursos naturales que se deben aprovechar para generar fuentes alternativas de energía que podrían convertirse en la salida del subdesarrollo de los países de la región, pero debe a la vez repensarse el potencial de los recursos naturales a futuro, puesto que no es posible vivir a expensas de los precios internacionales de los *commodities* por siempre, como hasta hoy se ha hecho.

En los últimos años algunos países suramericanos ya han padecido crisis energéticas, hasta el punto de recurrir a racionamientos tanto de energía eléctrica como de combustibles fósiles, como fue el caso argentino y como también se ha podido notar en el norte de Chile. En América del Sur, por ejemplo, según datos de la Agencia Internacional de Energía (IEA, por sus siglas en inglés), "el escenario en el año 2015 de consumo líquido de electricidad será de 1.353 GWh[4] contra 772 GWh consumidos en el 2003, lo que exigirá políticas de inversión que estimulen la ampliación de la capacidad instalada y el desarrollo en el sector eléctrico" (Mansilla, 2011). También en esta vía, el reporte encontrado en la unidad de planeación minero- energética de Colombia, nos dice que a nivel mundial la demanda de energía eléctrica se incrementa a un nivel superior que la oferta de ésta, generando una carencia de 50 mil MW[5] por año y donde las plantas de producción de energía están envejeciendo a nivel mundial, según comentó el presidente de Aggreko (Crisis..., 2010).

América del Sur posee grandes y diversificados recursos minerales y energéticos entre recursos hídricos, biomasa, energía solar, nuclear, eólica, además de grandes reservas de petróleo, carbón y gas, por lo que la región reporta ventajas comparativas especialmente para la producción de energía. Actualmente, la energía consumida en América Latina proviene principalmente de petróleo (47%), gas natural (25%), energía hidroeléctrica (23%), carbón (4%) y energía nuclear (1%) (Mansilla, 2011).

Sin embargo, a pesar de la gran cantidad de recursos energéticos renovables y no renovables encontrados en América Latina, resulta muy desalentador tener que hablar de crisis energética y de pérdida de empleos; además de encontrarse que "aún a 35 millones de habitantes no les llega la luz eléctrica" (América..., 2012).

Los gobiernos de América Latina y el Caribe especialmente a partir de la crisis del petróleo de 1973 se han preocupado por impulsar mecanismos de cooperación entre sí, con el fin de desarrollar sus recursos energéticos, por lo que 27 países de la región crearon la Organización Latinoamericana de Energía (Olade), como medio político y técnico para lograr la integración en materia de electricidad, hidrocarburos y gas natural.

La Olade, a pesar de impulsar la integración energética, ha encontrado que los avances más notorios entre países se han visto en materia de interconexión y comercialización de energía eléctrica, pero no se ha logrado una normatividad común que conduzca hacia una real integración.

4. GWh equivale a 1.000.000.000 Watts por hora.
5. MW equivale a 1.000.000 Watts.

Varias han sido hasta el momento las propuestas integradoras a nivel energético que han involucrado a todos los países de América Latina y del Caribe; en primer lugar encontramos la *iniciativa energética hemisférica*, planteada por Estados Unidos de América, en el marco de la postura económica del Área de Libre Comercio para las Américas (Alca), que inclinada por políticas de mercado, señalaba que la producción se dejaría en manos privadas y el Estado haría tan sólo las veces de regulador; cuestión que no fue bien vista por los gobiernos de izquierda y de centro izquierda suramericana, por considerar la poca eficiencia de la iniciativa para el sector social y por contemplar en su consolidación un proyecto político estadounidense enmarcado en su política de liberalización competitiva, así como en una propuesta económica arraigada totalmente en el libre mercado.

Como propuesta de integración energética alternativa al Alca y vista desde la óptica de los pueblos y de los gobiernos de izquierda de la región, el presidente Hugo Chávez propone la creación de la Alianza Bolivariana de las Américas (Alba), además de la creación de la multinacional Petroamérica, que estaría conformada por todas las empresas estatales productoras, transportadoras y comercializadoras de energía. Dentro de Petroamérica estarían Petroandina, Petrocaribe y Petrosur, en las que Venezuela con la petrolera PDVSA sería el centro de dichas iniciativas, que no han funcionado debido a la falta de convergencia en los temas políticos que contempla la multinacional propuesta, pues existen en la región gobiernos que ven con desconfianza las propuestas venezolanas en materia de desarrollo y prefieren las políticas neoliberales o de mercado, como en los casos de Colombia, Chile y Perú.

Petroamérica como trasfondo posee un proyecto político visto a través de un proyecto económico, que dificulta su cristalización y se convierte en una verdadera utopía, dadas las diferencias ideológicas y de modelo económico adoptados por cada uno de los países. Si bien Petrocaribe ha tenido avances importantes, las demás iniciativas están muy lejos de ser una realidad, lo que hace difícil la integración energética latinoamericana en su totalidad.

En general, Petroamérica entre los gobiernos latinoamericanos ha tenido una recepción muy baja, tanto así que en:

> la primera reunión de ministros de energía de la Comunidad Sudamericana de Naciones, celebrada en Caracas en septiembre de 2005, donde se abordó la estrategia de Petroamérica, la declaración final incluyó como ixonerables los principios por los cuales debía regirse la integración energética «el respeto a los modos de propiedad que utiliza cada Estado para el desarrollo de sus recursos energéticos (Mayobre, 2006, p. 15).

Esto a propósito del proyecto económico que circunda el Alba.

Quizás uno de los casos exitosos encontrados en materia de integración en energía eléctrica en América del Sur es el de la Empresa de Interconexión Eléctrica S.A. (ISA), que es una empresa colombiana de servicios públicos vinculada al Ministerio de Minas y Energía, dedicada a la administración, operación y transporte en los mercados de energía y telecomunicaciones. Es de resaltar que el hecho de que ISA sea una sociedad de economía mixta, donde un 71,89% de su capital corresponde a la Nación y el restante esté en manos privadas, no la ha imposibilitado para integrarse con los países andinos y con Brasil, y buscar la interconexión con Centroamérica.

ISA cuenta con siete filiales en el sector energético, a saber: ISA, Transelca, ISA Perú, Red de Energía del Perú (REP), ISA Bolivia, Compahia de Transmissão de Energía Elétrica Paulista (CTEEP), la cual fue adquirida en julio del 2006 mediante la adquisición del 50,1% de sus acciones ordinarias y, finalmente, la compañía de expertos en mercados, XM (Romero, 2006).

ISA es considerada como uno de los mayores transportadores de energía en el subcontinente suramericano, con aproximadamente 29 mil kilómetros de líneas de alta tensión y con interconexiones internacionales que comprenden los canales Colombia – Venezuela, Colombia – Ecuador y Perú – Ecuador, entre otros.

Un caso importante de resaltar, es el peruano, en el que el Sistema Eléctrico Interconectado Nacional es administrado por ISA de Colombia y dicha empresa planea exportar energía eléctrica a Ecuador. El proyecto incluye dos subestaciones asociadas y una línea de interconexión de 146 kilómetros que se denominará Zorritos (Perú)-San Idelfonso (Ecuador). Al completarse la interconexión Perú-Ecuador, prácticamente se tendrá una sola red de transmisión en todos los países de la CAN. Esto incluye también a Bolivia, ya que San Gabán del Perú está exportando electricidad a Electropaz de Bolivia por la zona noreste del Lago Titicaca (Obando, 2008).

Un análisis de la situación de la integración latinoamericana en la década del 1990, destaca cómo la integración energética se basó en la evaluación de beneficios comerciales en el corto plazo. Básicamente se argumenta como en el cono sur el avance se sostuvo a través del libre mercado y las interconexiones se realizaron por acuerdos bilaterales, inversiones privadas y costo acordado con tendencia al costo marginal; mientras que en la región andina el avance fue sostenido, y las interconexiones se realizaron principalmente por una institucionalidad regional (Decisión nº 536 de la CAN); inversiones privadas y fuerte participación del estado; y costos acordados con tendencia a un beneficio que tiende a compartirse (Fandiño, 2005, p. 10).

Podemos mencionar además de las anteriores iniciativas de integración energética latinoamericana, la desarrollada por el Sistema de Integración Centroamericana (Sica) que creó el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (Siepac) que tiene por objetivo consolidar el mercado eléctrico regional centroamericano; la iniciativa creada en el marco del Proyecto Plan Puebla Panamá, hoy denominado Proyecto de Integración y Desarrolllo de Mesoamérica en el que se creó el Programa de Integración Energética Mesoamericana; y el caso del Mercado Común del Sur que "pesar de la disposición de una reglamentación para el intercambio eléctrico y gasífero, aún hace falta la reglamentación de dispositivos para la solución de controversias, así como para normar situaciones de riesgo" (Ruiz-Caro, 2010).

En toda Suramérica, establecer planes sobre el mejoramiento de la infraestructura se ha vuelto un tema relevante a partir de la creación de la Iniciativa para la Integración Regional Suramericana (IIRSA), apoyada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), además de todos los gobiernos suramericanos. En el marco de IIRSA se plantearon 534 proyectos de infraestructura para el apoyo de la integración regional, con una inversión estimada de US$ 96.119,2 millones de dólares.

Toda vez que IIRSA es una iniciativa suramericana y dada la creación en 2008 de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), en el marco de la III Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur realizada en el mes de agosto de 2009 se creó el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de la Unasur (Cosiplan) que toma a IIRSA como apoyo técnico. Así, el Cosiplan creó la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración de América del Sur (API), tomando de IIRSA un total de 31 proyectos catalogados como estructurados y 101 catalogados como individuales, con una inversión estimada de US$ 16.713,8 millones de dólares, de los cuales tan sólo un proyecto corresponde a la búsqueda de la interconexión eléctrica entre países de la CAN, pues en su mayoría están articulados hacia la integración vial – ver cuadro 3.

CUADRO 3
Proyectos estructurados de la API

Eje vial Paita-Tarapoto – yurimaguas, puertos, centros logísticos e hidrovías.
Eje vial Callao-La Oroya – pucallpa, puertos, centros logísticos e hidrovías.
Acceso nororiental al río Amazonas.
Interconexión fronteriza Colombia-Ecuador.
Sistema de conectividad de pasos de frontera .Colombia-Venezuela.
Centro Binacional de Atención en Frontera (Cebaf) Desaguadero.
Autopista del sol: mejoramiento y rehabilitación del tramo Sullana-Aguas Verdes.
Conexión Oeste Argentina-Bolivia.
Corredor ferroviario bioceánico Paranaguá-Antofagasta.

(Continúa)

(Continuación)

Conexión vial Foz-Ciudad del Este-Asunción-Clorinda.
Línea de transmisión 500 kV (Itaipú-Asunción-Yacyretá).
Rehabilitación de la carretera Caracas-Manaos.
Ruta Boa Vista-Bonfim-Lethem-Linden-Georgetown.
Rutas de conexión entre Venezuela (Ciudad Guayana)-Guyana (Georgetown)-Suriname.
Mejoramiento de la navegabilidad de los ríos de la Cuenca del Plata.
Interconexión ferroviaria Paraguay-Argentina-Uruguay.
Rehabilitación del ramal ferroviario Chamberlain-Fray Bentos.
Circunvalación vial de Nueva Palmira y sistema de accesos terrestres al puerto.
Aeropuerto distribuidor de carga y pasajeros para Sudamérica.
Mejoramiento de la conectividad vial en el eje interoceánico central.
Paso de frontera infante Rivarola-Cañada Oruro.
Corredor ferroviario bioceánico central (tramo boliviano).
Gasoducto del Noreste Argentino.
Construcción del puente internacional Jaguarao-río Branco.
Transporte multimodal en Sistema Laguna Merín y Lagoa dos Patos.
Corredor ferroviario Montevideo-Cacequí.
Optimización del sistema paso de frontera Cristo Redentor.
Túnel binacional Agua Negra.
Conexión Porto Velho-Costa Peruana.
Corredor vial Caracas-Bogotá-Buenaventura/Quito.

Fuente: IIRSA (2014) y Proyectos API.
Elaboración propia.

América del Sur debe buscar acceder a fuentes seguras, viables, limpias y renovables de energía. Así, la vía óptima para la integración de los países andinos sería la de energía eléctrica por medio de inversiones en hidroeléctricas y en líneas de transmisión (De Castro, 2011), así como en generación de energía a través de otros recursos renovables como bioenergía, energía eólica, energía solar y térmica, calentamiento solar de agua, entre otras, por sus múltiples ventajas comparativas, por la complementariedad existente y por no tener la limitante de la escasez.

De acuerdo con De Castro y Biato (2011), es importante tener en cuenta que:

> los condicionantes tecnológicos y técnicos de la energía eléctrica, ya establecidos en la región, favorecen la instalación de redes de transmisión integradoras capaces de garantizar la provisión continua e ininterrumpida en grandes distancias, lo que podría incorporar amplios segmentos marginados de los beneficios y oportunidades del desarrollo (De Castro y Biato, 2011, p. 10).

En la región existen acuerdos de corte binacional tanto para la generación como para la transmisión de energía, que aunque son muy importantes aún resultan ser insuficientes y débiles como para lograr paliar la crisis energética que se avecina. Es de resaltar también la existencia a nivel binacional dentro de los países de Suramérica tanto de gasoductos y líneas de transmisión y transporte de electricidad de alta tensión, como también la integración energética a través de la participación de empresas estatales (petroleras) en los mercados de terceros

países, como los casos de la Empresa Nacional del Petróleo (Enap) de Chile, la Administración Nacional de Combustibles. Alcohol y Portland (Ancap) de Uruguay y Petróleo Brasileiro (Petrobras) de Brasil.

América del Sur también tendría la posibilidad de integrarse a través de la búsqueda de la complementariedad y de la cooperación en materia de suministro energético, con la realización de proyectos conjuntos que permitan obtener beneficios mutuos, siempre y cuando no se plantee ni un proyecto político ni un cambio de un proyecto económico que pueda socavar el interés de algunos gobiernos. La única intención de la integración deberá ser el obtener beneficios económicos y sociales y proyectar un desarrollo regional sustentable.

Oliveira y Alveal (1991 *apud* Da Paz y Nunes, 2011, p. 97) apuntan otros ejemplos de complementariedad que pueden ser expandidos hacia toda América del Sur y hacia los países de la CAN: *i)* hidrología: los ciclos hidrológicos de las cuencas son diferentes, haciendo posibles compensaciones de generación eléctrica entre los países a lo largo de todo el año; *ii)* demanda: factores climáticos y estructuras distintas de demanda inducen a picos de consumo diferenciados entre los países en diferentes periodos del año, permitiendo compensaciones y mayor aprovechamiento del potencial general instalado; y *iii)* oferta: complementariedad de diferentes fuentes de energía en los países, haciendo posible el aprovechamiento de las formas de energía entre los países.

Emprendimientos binacionales como los de Itaipú, Yaciretá y Salto Grande generan energía eléctrica con recursos renovables, pero han tenido problemas en su funcionamiento por la dependencia financiera internacional a la que fueron sometidas sus construcciones, por lo que se requieren fuentes de financiamiento propias.

La situación real del estado de la integración energética es que se presenta como una integración parcial, más a nivel bilateral que multilateral, que no permite aprovechar las diferentes capacidades de cada uno de los sistemas nacionales.

3.1 Características del sector energético en los países de la CAN

Según Costa (2011, p. 99), existe un gran potencial de integración energética en función de la cantidad, calidad y distribución de sus fuentes en los mercados consumidores. Sin embargo, el aprovechamiento de este potencial depende entre otros factores, de la disponibilidad de infraestructura de interconexión física para la realización de los intercambios y flujos energéticos. A continuación se presentan las características de toda la cadena del sector eléctrico (generación, transmisión, distribución y comercialización) de los países de la CAN.

CUADRO 4
Generación de energía eléctrica

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Tipos de mercado	Con la promulgación de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia en el año 2009, el sistema eléctrico pasa a manos del Estado. Mediante el Decreto Supremo nº 0071 se creó la Autoridad de Fiscalización y Control Social de la Electricidad. A través de la Ley de Electricidad nº 1604, se establecen los principios que rigen el funcionamiento del sector, organización, estructura de la industria, etc. Esta estructura permitió el desarrollo del Mercado Eléctrico Mayorista (MEN), cuya administración fue realizada por el Comité Nacional de Despacho de cada Carga (CNDC) y el mercado minorista, sujeto a regulación.	Mercado mayorista, donde comercializadores y generadores (públicos o privados) venden y compran energía en grandes bloques. Esto se encuentra regulado por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (Creg). Mercado de corto plazo en bolsa de energía: los generadores mediante subastas diarias ofertan precios y declaran disponibilidad de su energía. La administración del mercado está en manos de XM, empresa filial de ISA ESP. Cargo por confiabilidad: se basa en remunerar energía en firme, que los generadores pueden entregar al sistema bajo condiciones de hidrología crítica. Este mercado se hace a través de subasta.	En la nueva Constitución de Ecuador, el sector eléctrico es considerado como un sector estratégico. El sector de energía es de carácter público, salvo ciertas circunstancias se permite la iniciativa privada.	La Ley nº 28.832 asegura el desarrollo eficiente de la generación eléctrica mediante el establecimiento de la licitación o subasta como medida preventiva para asegurar el abastecimiento oportuno de energía eléctrica para los distribuidores mediante contratos y prevé la participación en el mercado de corto plazo de los generadores, de los distribuidores para atender a sus usuarios libres y de los grandes usuarios libres.
Precios	Existen dos tipos de mercado en el MEN, por contrato y las del mercado spot. Las ventas por contrato suponen precios acordados entre los agentes, mientras que las ventas en el mercado spot se realizan al precio vigente en el mercado al momento de la transacción. Las fuentes de energía para la generación provienen de recursos hídricos, hidrocarburíferos (gas natural y diesel) y biomasa.	En Colombia los precios spot se determinan a partir de las ofertas y la disponibilidad declarada por los generadores. Los consumidores que requieren consumos mensuales mayores a 55 MWh pueden ser catalogados como clientes libres o no regulados, y pueden elegir al comercializador libremente y pueden pactar con este el precio.	La formación de precios del mercado de corto plazo resulta de un despacho económico en el que no existen sobrecostos. La operación de los embalses es centralizada y se emplean en el despacho costos variables auditados para las centrales térmicas. Todos los contratos son regulados, excepto las transacciones internacionales de electricidad. Los precios tendrán cargo fijo. Los clientes libres (consumen 650kW mensualmente durante los seis meses anteriores). Tienen la posibilidad de efectuar transacciones a través de contratos libre e importar energía de los países vecinos.	El precio spot se establece para intervalos de quince minutos considerando el costo variable de la unidad más costosa que opera en dicho intervalo de tiempo. La Ley nº 28.832 de 2006 establece que las ventas de los generadores a los distribuidores, destinados al servicio público se llevan a cabo a través de contratos sin licitación y por contratos resultantes de licitaciones. Los usuarios con demandas mayores a 200kW y menos a 2.500 kW pueden elegir entre ser usuarios libres o regulados.

(Continúa)

(Continuación)

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Capacidad instalada	Durante el 2012 el 67% de la energía generada es térmica y 33% a generación hidroeléctrica. Para el año 2012, se generó 1.384 MW, de los cuales 476 MW corresponden a centrales hidroeléctricas, 908 MW a centrales térmicas.	Colombia tiene una capacidad instalada de 14.420 MW, siendo 63,7% hidráulica, 21,2% centrales térmicas a gas y 6,9% centrales térmicas a carbón.	La potencia efectiva instalada en el sistema eléctrico ecuatoriano es de 2.215 MW hidráulicos, 2.535 MW térmicos, 95,8 MW en energía renovables (solar, biomasa y eólica) y 635 MW en interconexiones internacionales.	Para el 2010, la potencia firme de las unidades de generación alcanzó 6.313 MW. La interconexión internacional no es significativa para el abastecimiento. Sin embargo, se exportó a Ecuador 111,88 GWh. Actualmente la expansión de generación se está haciendo a través de gas natural.
Tipo de propiedad	Mediante el Decreto Supremo nº 493 de mayo de 2010, el gobierno nacionaliza las acciones correspondientes a las empresas generadoras Corani, Valle Hermoso, Guaracachi a favor de Ende, donde el Estado boliviano participa con cerca del 72% del segmento de generación, constituyéndose como el responsable de la seguridad del abastecimiento de la energía eléctrica en el SIN. Además se recuperó las acciones de la empresa distribuidora Elfec a favor de Ende.	El Estado y los municipios mantienen la propiedad del 35% de las empresas de generación, de la casi totalidad de las empresas de transmisión y de varias empresas de distribución. Existen cerca de 44 empresas de generación. Las empresas integradas verticalmente representan aproximadamente el 40% de generación y 60% en distribución de energía.	En enero de 2010 Celec S.A., e Hidronación S.A. pasan a ser Celec E.P., empresa pública que regirá la política del Estado en lo referente a servicio de energía eléctrica, con el fin de atender los intereses del país, como son la prestación de servicios públicos, aprovechamiento de recursos naturales y actividades económicas que corresponden al Estado. La Corporación Eléctrica del Ecuador (Celec EP), a través de su Unidad de Negocio Transelectric, es responsable de la operación del Sistema Nacional de Transmisión, con el principal objetivo de transportar la energía eléctrica, garantizando el acceso a las redes de los generadores y distribuidores.	En Perú el 58% de la energía generada fue de origen hidroeléctrico. Existen 22 empresas de generación eléctrica y el 29,4% de ellas son estatales, siendo la más importante, Electroperú, que genera el 22,2% de la energía del país.

Fuente: Regulación... (2011; 2012a; 2012b; 2013).
Elaboración propia.

CUADRO 5
Transmisión de energía eléctrica

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Propiedad y funcionamiento	El Sistema Troncal de Interconexión a fines del año 2012 estaba compuesto por 1.554 km de líneas en 230 kV, 1.350 km de líneas en 115 kV y 112 km de líneas de 69 kV, para un total de 3.007,9 alta tensión. Las principales empresas de transporte de electricidad son: Transportadora de Electricidad S.A., ISA Bolivia S.A. y Empresa Nacional de Electricidad (Ende), que es propiedad del Estado.	ISA y Transelca son propietarias del 80% de la infraestructura de transmisión. El Sistema de Transmisión Nacional (STN) está compuesto por el conjunto de líneas y equipos asociados que operan a tensiones iguales o superiores a 220 kV, siendo las tensiones empleadas de 220, 230 y 500 kV. El sistema es operado por el Centro Nacional de Despacho y administrado por el administrador del Sistema de Intercambios Comerciales. La UPME es la encargada de la planeación del Sistema de Transmisión Nacional. Para determinar el ingreso de los transportadores va a depender si los activos hacen parte de la red existente a 31 de diciembre de 1999 o si estos fueron o será construidos bajo el mecanismo de convocatorias públicas internacionales.	Administrado bajo la figura de un monopolio natural a nivel nacional a través de una unidad de negocio de la Corporación Eléctrica del Ecuador (Celec EP), el cual somete a la aprobación del Conelec los planes de expansión. Los voltajes de transmisión empleados son 230 kV en el anillo principal, ramales de 138 kV y sistemas radiales de 69 kV. La Celec EP a través de la unidad de negocio Transelectric, es responsable de la operación del Sistema Nacional de Transmisión.	El sistema de transmisión eléctrica está constituido por el Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (Sein). Los sistemas de transmisión secundarios y complementarios están conectados a 220 kV, 138 kV y 60 kV. El Sein está integrado por: Sistema Garantizado de Transmisión (SGT), Sistema Complementario de Transmisión (SCT), Sistema Principal de Transmisión (SPT) y Sistema Secundario de Transmisión (SST). Las tarifas y compensaciones de las instalaciones pertenecientes al SPT se rigen por lo dispuesto en la Ley de Concesiones Eléctricas de 1992. Los generadores y demandantes de energía del sistema interconectado nacional pagan el costo del SPT mediante el denominado ingreso tarifario y mediante el peaje por conexión al SPT. El ingreso tarifario se calcula en función de la potencia y energía entregada y retirada en barras, valorizadas a sus respectivas tarifas en barra, sin incluir peaje.

Fuente: Regulación... (2011; 2012a; 2012b; 2013).
Elaboración propia.

CUADRO 6
Distribuciónde energía eléctrica

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
	Está definida en la Ley de Electricidad como la actividad de suministro de electricidad a consumidores regulados y no regulados. La distribución es un servicio público. Los costos de compra de energía del distribuidor se trasladan automáticamente al consumidor a través de fórmulas de indexación que se calculan mensualmente. La Ley de Electricidad establece en el Artículo 60, que la falta de pago de dos facturas mensuales dará derecho al Distribuidor a proceder al corte del suministro, constituyendo en obligaciones líquidas y exigibles.	El distribuidor opera los sistemas de transmisión regional y de distribución local de tensión inferiores a 220 kV. Los distribuidores constituyen monopolios naturales regionales con remuneración regulada soportada en criterios de eficiencia y calidad en la prestación del servicio. En Colombia los distribuidores no actúan directamente como compradores en el mercado mayorista sino bajo la figura de comercializadores.	La distribución de la energía está a cargo de empresas con participación accionaria mayoritaria del Estado. El valor que los distribuidores pueden trasladar a las tarifas como resultado de las compras en el mercado eléctrico a los generadores, es el costo medio de generación y el pago por el servicio de transmisión.	Los precios en barra que el distribuidor traslada a las tarifas se fijan cada año junto con sus fórmulas de actualización que contienen parámetros tales como el índice de precios al por mayor, el tipo de cambio del dólar, la tasa de aranceles de productos importados y el precio de los combustibles.

Fuente: Regulación... (2011; 2012a; 2012b; 2013).
Elaboración propia.

CUADRO 7
Comercialización de energía eléctrica

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Operación	La comercialización es realizada a través de empresas distribuidoras mayores, menores e integralmente integradas de generación y distribución. Los distribuidores mayores son: Cessa, CRE, Delapaz, Elfec, Elfeo, Sepsa. Distribuidores menores: Cooperativas de Electrificación de Machacamarca, de Cervi, Coopsel, 15 de noviembre, Coseal, Coopelect, Cosep, Emdeca, Edelsam, Elepsa, Challpata, Erdea, Ende Aroma, Ende Camargo, Ende Reyes, Ende Rurrenabaque, Ende San Borja, Ende San Ignacio, Ende Santa Rosa, Ende Trinidad, Ende Uyuni, Ende Yucumo, Gobierno Municipal de Llallagua, Gobierno Municipal de Uncia y Servicios Eléctricos Yungas y 22 empresas verticalmente integradas.	La comercialización se puede realizar conjuntamente por generadores, distribuidores o de manera independiente, bajo un régimen de separación contable entre actividades. El comercializador factura la totalidad de los costos de las etapas del servicio (lectura de contadores, recaudo, atención al cliente, gestión de compra de energía y un 15% sobre los anteriores costos) a los clientes regulados según la Resolución Creg 119 de 2007.	La distribución de la energía eléctrica para todo el territorio se realiza a través de once empresas eléctricas: Quito, Regional Sur, Azogues, Regional Norte, Ambato, Cotopaxi, Riobamba, Regional Sur, Guayaquil, Galápagos y CNEL. Los distribuidores fungen como comercializadores. A partir del Mandato nº 15 los parámetros regulatorios que permiten establecer una tarifa única que deben aplicar todas las empresas eléctricas de distribución están a cargo de Conelec, según el Mandato Constituyente nº 15, "el Consejo Nacional de Electricidad (Conelec), en un plazo máximo de treinta (30) días aprobará los nuevos pliegos tarifarios para establecer la tarifa única que deben aplicar las empresas" (Conelec, 2015).	En 2006, el 63% de la electricidad se comercializaba a través de 22 empresas de distribución, mientras que el 37% restante se comercializaba a través de empresas de generación. Las compañías públicas de distribución suministran electricidad al 55% de los clientes existentes, y el 45% está en manos de compañías privadas.

Fuente: Regulación... (2011; 2012a; 2012b; 2013) y Empresas Eléctricas de Bolivia, disponibles en: <http://goo.gl/MrxcfM>.
Elaboración propia.

Una de las situaciones complejas para alcanzar la integración energética entre los países de la CAN es la evidente heterogeneidad encontrada a lo largo del análisis de la cadena energética (generación, transmisión, distribución y comercialización), tal como se pudo evidenciar en los cuadros 4, 5, 6 y 7. Por ejemplo, en Bolivia, "la Ley nº 1604 establece como necesidad nacional todas las actividades que comprende el mercado de energía eléctrica" (Olade, 2013, p. 65). En Colombia, "la Constitución colombiana incorpora el capital privado a los subsectores y según la Ley nº 143 el Artículo 3 señala que al Estado le corresponde promover la libre competencia en las actividades del sector" (*Ibid.*, p. 66). En Ecuador,

> la Ley de Régimen del sector eléctrico en sus Artículos 1 y 2 establece que el Estado puede concesionar o delegar a otros sectores de la economía cualquier fase de la industria de electricidad. Esta delegación se podrá realizar a empresas mixtas en las cuales el Estado tenga mayoría accionaria y de forma excepcional podrá otorgarse a la iniciativa privada (Olade, 2013, p. 66)

Y finalmente Perú, que:

> según la Ley nº 2.5844 en su Artículo 1 señala que las actividades de generación, transmisión y distribución podrán ser desarrolladas por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, además de señalar que para las actividades de la cadena con ciertas especificaciones técnicas se requiere de concesión (Olade, 2013, p. 67).

Dichas diferencias socavan la negociación multilateral para el alcance de una real integración regional.

3.2 Intercambio de energía eléctrica intra-CAN y la normatividad andina que lo estimula

A través de normas comunitarias, la CAN con la Decisión nº 536 de 2002 aprobó *el marco general para la interconexión subregional de sistemas eléctricos e intercambio intracomunitario de electricidad*, mediante el cual trató de impulsar el desarrollo de intercambios de electricidad entre los países miembros.

En el marco de la Decisión nº 536 se inauguró la interconexión eléctrica Colombia-Ecuador, constituida por una línea de 230 kV a doble circuito, con una capacidad de 250 MW para intercambios de energía. En 2008, se incorporó una nueva línea de interconexión de 230 kV, alcanzando así una capacidad de transferencia de energía de 500 MW en total. En este contexto, en los tres primeros años de intercambio, la importación de energía representó el 12% del abastecimiento energético de la demanda ecuatoriana, según Regulación... (2012b). Es importante resaltar que el esquema bajo el cual se manejan las interconexiones entre los dos países es el de Transacciones Internacionales de Energía (TIE) de corto plazo, pues a pesar que la Decisión nº 536 contempla el mercado de corto plazo y contratos intracomunitarios de electricidad, en realidad este último nunca ha sido acordado por los órganos reguladores.

En noviembre de 2009, con la Decisión nº 720, se suspendió la aplicación de la Decisión nº 536 por un periodo de dos años y se estableció un régimen transitorio para los intercambios eléctricos entre Colombia y Ecuador, ya que la Decisión nº 536 sólo contemplaba los intercambios de energía entre los dos países en que se señalaba una repartición del 50%-50% de las rentas de congestión entre los dos países, con discriminación de precios para el mercado nacional y el internacional y sin obligación de vender energía en condiciones de escasez o déficit del país exportador, según lo estima Regulación... (2012a).

Perú desde el año 2004, tenía instalaciones para realizar la interconexión eléctrica con Ecuador, pero la Decisión nº 536 no era favorable; por esta razón, los organismos reguladores de electricidad (Grupo de Trabajo de Organismos Reguladores – GTOR) y el Comité Andino de Organismos Normativos y Reguladores de Servicios de Electricidad (Canrel) junto con los ministerios de Energía de los países miembros de la CAN, aprobaron el 22 de agosto de 2011 la Decisión nº 757 que incorporó un régimen temporal para los intercambios eléctricos entre Ecuador y Perú, además del régimen bilateral transitorio para Colombia y Ecuador, según informa la página web oficial de la CAN.

Con la aprobación de la Decisión nº 757, en el año 2011 Ecuador exportó energía bajo la condición de emergencia al sistema eléctrico peruano y en el 2012, con la armonización de condiciones técnicas y comerciales entre Perú y Ecuador, se permite el intercambio de energía bajo la modalidad de contratos de compraventa de energía, los cuales dependen de excedentes del sistema y al parecer con características de interrupción, según lo indica Regulación... (2011). Sin embargo, a pesar de este avance, la energía eléctrica generada en el Perú destinada a la exportación al Ecuador no ha sido significativa (*Ibid.*).

En Bolivia, según el Regulación... (2013), el Artículo 9 de la Ley de Electricidad, es el que contempla tanto las exportaciones como las importaciones de electricidad y a las interconexiones internacionales. Es fundamental tener en cuenta que el precio de la tarifa de electricidad tiene el componente de energía que está determinado por el precio del gas, subvencionado para el consumo interno, lo cual hace que el precio del mercado interno esté muy por debajo del precio de exportación, lo cual trae grandes dificultades para desarrollar transacciones internacionales de electricidad con los países de la CAN.

Finalmente, la Decisión nº 757 fue derogada por la Decisión nº 789 de 14 de junio de 2013, que establece lo siguiente:

> Con excepción del Artículo 20, se mantiene la suspensión de la aplicación de la Decisión 536 "Marco General para la Interconexión Subregional de Sistemas Eléctricos e Intercambio Intracomunitario de Electricidad" máximo hasta el 31 de agosto de 2016, con el fin de concluir la revisión de la mencionada Decisión y establecer un nuevo régimen comunitario para los intercambios de energía eléctrica entre los Países Miembros (Comunidad Andina, 2013).

4 CONSIDERACIONES FINALES

La integración en energía eléctrica entre los países miembros de la CAN es aún un proceso inédito, pues no existen marcos normativos necesarios para la implementación de la interconexión suberegional de sistemas eléctricos e intercambio intracomunitario de electricidad, ya que las decisiones existentes sólo procuran la venta a corto plazo de energía, a través del mecanismo de Transacciones Energéticas Internacionales.

Entre los países de la CAN, a pesar de la existencia de complementariedad de los recursos energéticos que cubriría el abastecimiento eléctrico regional, hemos notado con gran interés que pese a la existencia en Suramérica de IIRSA, que de un total de 31 proyectos que fueron catalogados como Proyectos Prioritarios de Integración por ser catalogados como *estructurados (por considerar que consolidan redes de conectividad física con alcance regional, con el propósito de potenciar sinergias existentes y solucionar las deficiencias de la infraestructura implantada)* (IIRSA, 2014), tan sólo cinco de ellos involucran a los países de la CAN y de éstos, tan sólo un tiene que ver con la interconexión energética, que contempla la ampliación de la interconexión eléctrica entre Colombia y Ecuador con un valor de US$ 208,6 millones, que a pesar de ser un avance importante, es un esfuerzo escaso para ampliar la infraestructura energética entre los países andinos y hablar de integración real en este importante sector.

Si se lograra interconectar el potencial hidroeléctrico de Perú, Colombia y Ecuador, ello sería suficiente para generar y vender electricidad al resto de Suramérica y Centroamérica, convirtiendo a la Región en un bloque importante en materia de energía eléctrica.

Para el secretario general de la Olade, Victor Oxilia, el reto para consolidar la integración entre los países de la CAN está:

> en que los países conozcan cuáles son los planes de expansión en cada uno, porque de eso va a depender mucho lo que pueden hacer, ponerse de acuerdo en las inversiones, regular sus mercados internos y orientarse a la exportación de energía; todo esto de forma coordinada, para evitar una sobreinversión (La integración..., 2012).

Finalmente, podemos decir que la integración en la Comunidad Andina todavía tiene un largo camino por recorrer, pues según lo analizado en la presente investigación, podemos ver que el avance real ha sido en materia de comercio, pero se está todavía lejos de llegar a la integración productiva, a la dinamización de inversiones intrarregionales y más aún de llegar a una integración en energía eléctrica.

REFERENCIAS

¿AVANCE nacional en arbitraje de inversión? **LR la República**, Bogotá, 17 mayo 2012. Disponible en: <http://goo.gl/22EDdm>.

AMÉRICA Latina es líder en energías renovables. **América Economía**, 18 Jun. 2012. Disponible en: <http://goo.gl/IpS8uF>. Tomado el: 18 Jun. 2012.

ANDI – ASOCIACIÓN DE INDUSTRIALES DE COLOMBIA. **Guía de inversión**. Colombia: Editora Panamericana Formas e Impresos, 2013.

ARCE, L. Riesgos y oportunidades de la integración productiva sudamericana, una mirada desde los países pequeños. *In*: NETO, W. A. D.; TEIXEIRA, R. A. (Orgs.). **Perspectivas para la integración de América Latina**. Brasília: Ipea, 2013.

BALASSA, B. **Teoría de la integración económica**. México: Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana, 1964.

BAQUERO M. ¿Es posible la integración financiera de los países andinos dentro del contexto del Acuerdo de Cartagena? **Revista de Derecho y Economía**, v. 19, n. 123, p. 7-54, 2004.

BOLIVIA inicia campaña internacional contra el Ciadi: renegociará 24 tratados de protección a las inversiones. **Attac Uruguay**, [s.d.]. Disponible en: <http://goo.gl/C0nto1>.

CANCINO, A. C. Alba-TCP versus alianza del Pacífico en el manejo de las inversiones y el comercio: un análisis desde los países de la Comunidad Andina. *In*: GARCÍA, M. A.; AMÉZQUITA, G. (Orgs.). **El Alba-TCP**: origen y fruto del nuevo regionalismo latinoamericano y caribeño. Buenos Aires: Clacso, 2015.

CANCINO, A. C.; CHAVES, C. A. **Tendencias de la inserción internacional de Suramérica**: el caso de la Unasur. Bogotá: Universidad Central, 2011. (Documentos de Investigación).

CANCINO, A. C.; CHAVES, C. A.; PRADA, D. O. **Análisis de la integración energética en América Latina y de su importancia para Suramérica**. Bogotá: Universidad Central, 2009. (Documentos de Investigación).

CEFIR – CENTRO DE FORMACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL. **Integración productiva**. [S.l.]: [s.d.]. Disponible en: <http://goo.gl/S4JXTz>.

COMUNIDAD ANDINA. **Protocolo de Quito**. [S.l.]: [s.d.]. Disponible en: <http://goo.gl/3ZPoAL>.

_____. Decisión nº 37. Ajustes al régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías. Lima: Comunidad Andina, 1971a.

_____. Decisión nº 37a. Modificación del Artículo 1 a la Decision nº 037. Lima: Comunidad Andina, 1971b.

_____. Decisión nº 46. Régimen uniforme de la empresa multinacional y reglamento del tratamiento aplicable al capital subregional. Lima: Comunidad Andina, 1971c.

_____. Decisión nº 47. Porcentaje mínimo de participación del estado o empresas del estado en empresas mixtas. Lima: Comunidad Andina, 1971d.

_____. Decisión nº 48. Normas aplicables a las inversiones que realice la corporación andina de fomento en cualquiera de los países miembros. Lima: Comunidad Andina, 1971e.

_____. Decisión nº 70. Condiciones para la adhesión de venezuela al acuerdo. Lima: Comunidad Andina, 1973a.

_____. Decisión nº 103. Reformas al régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías. Lima: Comunidad Andina, 1973b.

_____. Decisión nº 109. Reformas al régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías. Lima: Comunidad Andina. 1976a.

_____. Decisión nº 110. Inversiones de la empresa mixta. Lima: Comunidad Andina, 1976b.

_____. Decisión nº 118. Tratamiento a las inversiones de la empresa mixta. Lima: Comunidad Andina, 1977a.

_____. Decisión nº 124. Tratamiento al capital neutro y nómina de entidades financieras con opción al mismo. Caracas: Comunidad Andina, 1977b.

_____. Decisión nº 125. Incorporación de la deg a la nómina de entidades con opción al tratamiento de capital neutro para sus inversiones. Caracas: Comunidad Andina, 1977c.

_____. Decisión nº 144. Incorporación del ifu a la nómina de entidades con opción al tratamiento de capital neutro para sus inversiones. Lima: Comunidad Andina, 1979.

_____. Decisión nº 169. Empresas multinacionales andinas. Lima: Comunidad Andina, 1982.

_____. Decisión nº 189. Reglamentación de los Artículos 2 de la Decisión nº 24 y 3 de la Decisión nº 103, sustitutivo del Artículo 4 de la Decisión nº 24. Lima: Comunidad Andina, 1983.

_____. Decisión nº 220. Sustitución de las Decisiones nº 24 y conexas sobre el régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías. Lima: Comunidad Andina, 1987.

_____. Decisión nº 291. Régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías. Lima: Comunidad Andina, 1991a.

_____. Decisión nº 292. Régimen uniforme para empresas multinacionales andinas. Lima: Comunidad Andina, 1991b.

_____. Decisión nº 536. Marco general para la interconexión subregional de sistemas electricos e intercambio intracomunitario de electricidad. Colombia: Comunidad Andina, 2002.

_____. Decisión nº 557. Creación del Consejo de Ministros de Energía, Electricidad, Hidrocarburos y Minas de la Comunidad Andina. Colombia: Comunidad Andina, jun. 2003.

_____. Decisión nº 720. Sobre la vigencia de la ley marco general para la interconexión subregional de sistemas electricos e intercambio intracomunitario de electricidad. Lima: Comunidad Andina, 2009.

_____. Decisión nº 757. Sobre la vigencia de la Decisión nº 536 marco general para la interconexión subregional de sistemas eléctricos e intercambio intracomunitario de electricidad. Lima: Comunidad Andina, 2011.

_____. Decisión nº 789. Sobre la modificación de la Decisión nº 757, que determina la vigencia de la Decisión nº 536 marco general para la interconexión subregional de sistemas eléctricos e intercambio intracomunitario de electricidad. Colombia: Comunidad Andina, 2013.

CONELEC – CONSEJO NACIONAL DE ELECTRICIDAD. **Mandato Constituyente nº 15**. [S.l.], 2015. Disponible en: <http://goo.gl/jYU7dd>.

COSTA, D. **América del Sur**: integración e infraestructrua. México: Editora Capax Dei, 2011.

CRISIS energética mundial. **Dinero**, 26 Abr. 2010. Disponible en: <http://goo.gl/hb83On>.

DA PAZ, A.; NUNES, R. Buscando las complementarieades: diagnósticos de las interconexiones sudamericanas. *In*: COSTA, D. (Org). **América del Sur**: integración e infraestructura. Rio de Janeiro: Capax Dei. Enero, 2011. Disponible en: <http://goo.gl/5YITX1>.

DE CASTRO, N. **El papel de Brasil en el proceso de integración del sector eléctrico de Sudamérica**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2011. (Texto de Discusión del Sector Eléctrico, n. 23). Disponible en: <http://goo.gl/aLWps6>.

DE CASTRO, N.; BIATO, M. Integración regional en Sudamérica y el papel de la energía eléctrica. *In*: ANNUAL CONFERENCE TRANSFORMATIONS OF CONTEMPORARY CAPITALISM: ACTORS, INSTITUTIONS, PROCESSES, 23., Madrid, 2011. **Anales...** Madri: Universidad Autónoma de Madrid, 2011.

DE LOMBAERDE, F.; VASCO, A. F. **Las empresas multinacionales latinoamericanas**: el caso de la inversión extranjera. Colombia: Tercer Mundo Editores, 2000.

DOBSON, W. Economic policy coordination: réquiem or prologue? **Revista Javeriana**, v. 125, p. 229-241,1991.

FANDIÑO, E. **La integración energetica regional**: su evolución y perspectivas. Buenos Aires: Petrotecnia, 2005. Disponible en: <http://goo.gl/K5XXmw>.

FRANCO, A; ROBLES, F. **Interdependencia en integración**: un nuevo enfoque de economía política internacional. Bogotá: Universidad de los Andes, 1998.

IIRSA–INICIATIVAPARALAINTEGRACIÓNDELAINFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA. **Agenda de proyectos prioritarios para la integración**. [S.l.]: IIRSA, 2014. Disponible en: <http://goo.gl/5SVGe2>.

LA INTEGRACIÓN Andina es viable: Olade. **Portafolio**, 3 Jul. 2012. Disponible en: <http://goo.gl/q19YQe>.

GARCÍA, R. **Diccionario de lengua española**. París: Larousse, 1992.

LAMBERTINI, G. **La regulación del tránsito como condición para la integración energética multilateral**: aplicación al Mercosur ampliado. 2013. Tesis (Doctorado) – Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013. Disponible en: <http://goo.gl/SR65a8>.

LÓPEZ, A. **Presentación sobre la CAN en el marco del encuentro de integración productiva e integración social en América del Sur**. Bogotá: Hotel JW Marriott, 2010.

MACHADO, D. Un nuevo acto de soberanía: Ecuador denuncia al Ciadi. **CADTM**, 9 jul. 2009. Disponible en: <http://goo.gl/Uondsy>.

MANSILLA, D. Integración energética y recursos naturales en América Latina. **La Revista del CCC**, ene.-abr, n. 11, 2011. Disponible en: <http://goo.gl/DI9bjS>.

MAYOBRE, E. El sueño de una compañía energética sudamericana: antecedentes y perspectivas políticas de petroamérica. **Revista Nueva Sociedad**, v. 204, p. 159-175, 2006.

MERCOSUR – MERCADO COMÚN DEL SUR. **Programa de integración productiva del Mercosur**. [S.l.], 2008. (Mercosur/CMC/DEC, n. 12/08). Disponible en: <http://goo.gl/snV5Uw>.

MYRDAL, G. **Solidaridad y desintegración**. México: Fondo de Cultura Económica, 1956.

OBANDO, E. La energía como tema de seguridad en América del Sur. *In*: SCHUTT, K; CARUCCI, F. (Orgs.). **El factor energético y las perspectivas de integración en América del Sur**. Caracas: Ildis-Fescol, 2008.

OEA – ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **Protocolo de Trujillo**. [S.l.]: [s.d.]. Disponible en: <http://goo.gl/2XO78C>.

OLADE – ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA DE ENERGÍA. **Potencial de recursos energéticos y minerales en América del Sur**: coincidencias jurídicas hacia una estrategia regional. Quito: Unasur; Olade, 2013. Disponible en: <http://goo.gl/wZ5c9L>.

PORTA, F.; ANGELIS, J. Condiciones para la integración productiva en el Mercosur: un análisis a partir del estudio de los flujos de comercio bilaterales. *In*: NETO, W. A. D.; TEIXEIRA, R. A. (Orgs.). **Perspectivas para la integración de América Latina**. Brasília: Ipea, 2013.

PROINVERSIÓN – AGENCIA DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA. **Normas legales**. Perú: Proinversión, 2014. Disponible en: <http://goo.gl/SiIgjT>.

REGULACIÓN del sistema eléctrico en Perú. **Cier**, 2011. Disponible en: <https://goo.gl/NE4iit>.

REGULACIÓN del sistema eléctrico en Colombia. **Cier**, 2012a. Disponible en: <https://goo.gl/36q5MC>.

REGULACIÓN del sistema eléctrico en Ecuador. **Cier**, 2012b. Disponible en: <https://goo.gl/anWawc>.

REGULACIÓN del sistema eléctrico en Bolivia. **Cier**, 2013. Disponible en: <https://goo.gl/T408m1>.

ROMERO, F. F. **Interconexión eléctrica S.A. ISA**. Colombia: Universidad Icesi, 2006. Disponible en: <https://goo.gl/IuF1oj>.

RUIZ-CARO, A. **Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe**. Santiago: Cepal, 2006.

_____. La cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe. **Puente@Europa**, año 8, n. 1, Abr. 2010. Disponible en: <http://goo.gl/VQiWbT>.

RUSSETT, B. **International regions and the international system**: a study in political econology. Chicago: Praeger, 1967.

VÁZQUEZ, G. **Integración económica y apertura comercial en Centroamérica en el período 1990-2005**. 2011. Tesis (Doctoral) – Universidad Complutense, Madrid, 2011.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

CEFIR – CENTRO DE FORMACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL. **La integración regional en América Latina y Europa**: objetivos estratégicos y refuerzo de las capacidades de respuesta. Montevideo: Cefir, 1993. (DT, n. 01/1993). Disponible en: <http://goo.gl/ECFHbF>.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA Y EL CARIBE. **Contribución de los servicios energéticos a los objetivos de desarrollo del milenio y la mitigación de la pobreza**. Santiago: Cepal, 2009.

CIER – COMISIÓN DE INTEGRACIÓN ENERGÉTICA REGIONAL. **Proyecto Cier 15 fase II**: informe final. Montevideo: Cier, 2010. Disponible en: <http://goo.gl/KZJlI4>.

DE CASTRO, N.; ROSENTAL, R., FERREIRA, V. La integración del sector eléctrico en América del Sur: características y benefícios. *In*: ENCUENTRO INTERNACIONAL DEL FORO UNIVERSITÁRIO MERCOSUR (FOMERCO), 7., Foz de Iguazu, 2009. **Anales...** Foz de Iguazu: Universidad Federal de la Integración Latino-americana (Unila), Sept. 2009.

DIETER HOLM, D.Arch. **Un futuro para el mundo en desarrollo basada en las fuentes renovables de energía**. Freiburgo: Ises, 2006. Disponible en: <https://goo.gl/y1XD78>.

GUERRERO, A. **La integración energética como instrumento para el fortalecimiento del proceso de integración suramericano Unasur**. 2010. Tesis (De grado) – Universidad del Rosario, Bogotá, 2010.

RENDÓN, J.; PALACIOS, C. La integración energética de los países nórdicos -nord pool-: lecciones para otros mercados. **Lecturas de Economía**, Colombia, n. 64, p. 119-142, Enero-Jun. 2006.

REVISTA NUEVA SOCIEDAD. Buenos Aires: Fundación Foro Nueva Sociedad, Jul.-Ago. 2006. n. 204. Disponible en: <http://goo.gl/A55uUR>.

RIVERA, J. **Una visión sobre la integración energética regional**. Presentación en el Foro de Olade sobre Integración Energética Regional. México: Olade, 2006.

STIGLITZ, J. **El malestar en la globalización**. Madrid: Taurus, 2002.

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO E INTERNACIONALIZACIÓN DE CAPITALES: PASADO Y PRESENTE DEL CASO BRASILEÑO[1]

Esteban Actis[2]

El presente artículo analiza la relación existente entre las estrategias de desarrollo de Brasil y el proceso de internacionalización de capitales desde mediados del siglo XX hasta la actualidad. A diferencia de otros enfoques que abordan el fenómeno de la internacionalización productiva a partir de las ventajas intrínsecas de las empresas, el trabajo intenta comprender una la dinámica de largo plazo que ha tenido la expansión internacional de las empresas brasileñas a la par de las mutaciones en las articulaciones entre el Estado y el mercado.

Palabras clave: estrategia de desarrollo; internacionalización de capitales; Brasil; desarrollismo; neoliberalismo; neodesarrollismo heterodoxo.

ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO E INTERNACIONALIZAÇÃO DO CAPITAL: PASSADO E PRESENTE DO CASO BRASILEIRO

Este artigo examina a relação entre as estratégias de desenvolvimento do Brasil e o processo de internacionalização do capital, desde meados do século XX até os dias atuais. Ao contrário de outras abordagens que tratam do fenômeno da internacionalização produtiva das vantagens intrínsecas das empresas, este trabalho tenta entender a dinâmica de longo prazo que teve a expansão internacional das empresas brasileiras com as mutações em diversas articulações entre o Estado e o mercado.

Palavras-chave: estratégias de desenvolvimento; internacionalização do capital; Brasil; desenvolvimentismo; neoliberalismo; neodesenvolvimentismo heterodoxo.

STRATEGIES OF DEVELOPMENT AND INTERNATIONALIZATION OF CAPITAL: PAST AND PRESENT OF THE BRAZILIAN CASE

This article examines the relationship between the strategies of development of Brazil and the process of internationalization of capital since the mid-20th century to the present day. Unlike other approaches that address the phenomenon of productive internationalization from the intrinsic advantages of enterprises, this paper tries to understand a dynamics of long term that has had the international expansion of Brazilian companies in the different mutations among the State and the market relations.

Keywords: strategies of development; internationalization of capital; Brazil; developmentalism; neo-liberalism; heterodox neo-developmentalism.

JEL: F23, 010.

1. El presente trabajo formó parte de la tesis doctoral del autor titulada *Los condicionamientos domésticos en los diseños de política exterior: la internacionalización del capital brasileño y su impacto en la política exterior de Brasil (2003-2013) – implicancias en la relación bilateral con la Argentina*, aprobada en febrero del 2015 en el marco del Doctorado en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

2. Doctor en Relaciones Internacionales, becario postdoctoral del Conicet y profesor de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario en Argentina. *E-mail*: <e.actis@conicet.gov.ar>.

1 INTRODUCCIÓN

Durante la segunda mitad del siglo XX, la República Federativa de Brasil fue un caso emblemático de "internacionalización en curso" entre los países en desarrollo en relación a una relativa y llamativa propensión de inversión en el exterior por parte de su empresariado (Cepal, 2005). Asimismo, en la primera década del siglo XXI, el país sudamericano profundizó y consolidó el proceso de internacionalización de sus capitales destacándose como un importante país emisor en el marco del fenómeno de las MNE Latecomers (Mathews, 2006). En esa coyuntura, desde la literatura especializada surgieron trabajos (estudios *micro*) que avanzaron en la indagación de las estrategias, motivaciones y ventajas específicas que ha tenido el empresariado brasileño para internacionalizarse (López, 1999; Lima y Silva, 2011; Sette Fortes, 2011; Dias, Caputo y Marques, 2012; Ribeiro y Casado Lima, 2008).

Sin dejar de valorar los importantes aportes de dichos enfoques, el presente trabajo intenta comprender la profundización y consolidación del proceso de internacionalización de capitales brasileños desde un abordaje *macro* que se centra en el funcionamiento del sistema económico en general, y no en ventajas empresariales específicas. En otras palabras, la internacionalización de las actividades empresariales dependen efectivamente de condicionantes micro y macroeconómicos, así como también de estrategias de desarrollo delineadas por los estados nacionales.

Desde esta perspectiva analítica particular, el trabajo tiene dos objetivos centrales. En primer lugar, analizar la histórica relación existente entre el proceso de internacionalización de capitales y las distintas *estrategias de desarrollo implementadas por Brasil.* En segundo, evidenciar cómo la profundización y consolidación de la internacionalización del capital brasileño en el siglo XXI (2003-2013) fue un subproducto de una estrategia de desarrollo particular, a la que hemos denominado *neodesarrollismo heterodoxo* (Actis, 2011).

2 BREVE MARCO CONCEPTUAL

La noción de "internacionalización de capitales" puede tener varias acepciones de acuerdo al fenómeno económico que se quiera aprehender. En general, dicha terminología hace alusión a las inversiones (productivas o financieras) que capitales nacionales realizan en el exterior. Así, por *internacionalización de capitales* entendemos el acto por el cual una empresa pasa a operar en otros países diferentes de aquel en el cual está originalmente instalada, excluyendo las transacciones comerciales.[3] En otras palabras, cuando hablamos de internacionalización de capitales nos referimos:

3. No existe consenso en torno al concepto de internacionalización de capitales o internacionalización de empresas. Compartimos con Coelho y Oliveira Junior (2011) que la internacionalización hace referencia a una inserción productiva, realiza por medio de IED o por medio de relación contractuales, descartando la inserción comercial y las mera inversiones en cartera/financieras.

> (…) al proceso de concepción de un planeamiento estratégico para que una empresa pase a operar en otros países diferentes de aquel en el que está originalmente instalado. Se exceptúa la simple relación comercial de importación y exportación. En este sentido la internacionalización envuelve necesariamente el movimiento de factores productivos (Cintra y Mourão, 2005).

El principal indicador para dar cuenta de la internacionalización productiva es el de inversión extranjera directa (IED). Se entiende por IED cuando una empresa de un país crea o amplia una filial en otro país. A diferencia de la mera inversión en cartera, la IED no sólo implica una transferencia de recursos sino también la adquisición del control duradero sobre una unidad productiva (IMF, 2003). El concepto de control duradero implica la existencia de una relación a largo plazo entre el inversor directo y la empresa y un grado significativo de influencia del inversor en la dirección de la empresa. Por tal motivo, se contabiliza como IED tanto la *formación de capital* (nueva unidad productiva o ampliación de la ya existente) como las *fusiones & adquisiciones* (compra accionaria que otorga influencia sobre una empresa o filial extranjera).

Por su parte, otro indicador que da cuenta del fenómeno en cuestión, y en el caso de Brasil ha sido importante, puede ser definido como "inversiones indirectas". El carácter indirecto está relacionado al registro de la operación, dado que muchas formas de actuación de las empresas en el exterior no quedaban registradas como IED. En este sentido, cabe destacar que Brasil cuenta con importantes empresas de *ingeniería y construcción* cuyas operaciones en el exterior son registradas, muchas veces, como *exportación de servicios* dado que se computan como una exportación desde la casa matriz. De este modo, las empresas se internacionalizan mediante la adjudicación de obras vía contratación o por procesos licitatorios.

Por su parte, en la literatura especializada es común encontrar como sinónimos los términos *trasnacionalización, multinacionalización e internacionalización* para describir la expansión global de los capitales. Sin embargo, cada uno de los términos enfatiza distintos aspectos del fenómeno. Mientras que los dos primeros resaltan que una empresa puede tener inversiones en varias naciones y que los accionistas de la misma pueden ser de varias nacionalidades, la idea de internacionalización puntualiza el carácter nacional de los capitales.

En ese sentido compartimos con el economista brasileño Bresser-Pereira (2010) que:

> La enorme mayoría de las "multinacionales" son corporaciones nacionales pues están controladas por el capital y el conocimiento de uno o dos países (…) estas corporaciones son multinacionales porque tienen presencia en muchos países y no porque su propiedad esté dividida entre un número de países tan grande que las lleva a perder su origen nacional (Bresser-Pereira, 2010, p. 32).

Motivo por el cual, más allá que una empresa tenga inversiones en varias naciones, la misma siempre está identificada con un país, es decir, que la internacionalización de una firma no implica su "desnacionalización". Por esa razón, es común hablar de la norteamericana Chevron, la canadiense Barrik Gold, la coreana Samsung o la francesa Total, para dar solo algunos ejemplos. Las experiencias exitosas en materia internacionalización de los sectores productivos se debió a políticas públicas concretas en el marco de estrategias estatales alejadas de la idea de *laissez faire* (Deos y Oliveira, 2011).

Casanova y Kassum (2013, p. 3) destacan las ventajas económicas y políticas derivadas de las empresas nacionales que invierten en el exterior. Desde la economía, mientras que las pequeñas y medianas empresas constituyen la columna vertebral de cualquier economía y son responsables por la creación de trabajo, la presencia de grandes compañías que operan globalmente provee una invaluable fuente de investigaciones, conocimientos e innovaciones para sus países de origen. Dichas empresas ayudan a proveedores locales a conectarse en las cadenas globales de valor y contribuyen a fortalecer la "marca nacional". Asimismo, en términos políticos, las empresas nacionales con fuertes procesos de internacionalización representan uno de los aspectos más visibles del *hard power* en lo que respecta a las capacidades económicas. Para jugar un mayor rol en los asuntos de la política internacional las empresas desempeñan un papel fundamental. Los beneficios económicos y políticos que representan las empresas internacionalizada para cualquier Estado ha implicado que los mismos no hayan sido meros espectadores en las grandes oleadas de internacionalización del capital a nivel global. Retomando a Bresser-Pereira (2010, p. 31), el economista brasileño entiende a la globalización como "la competencia económica a nivel mundial entre corporaciones apoyadas por sus correspondientes Estados-nación".

Directamente relacionado a este último punto, entendemos por estrategia de desarrollo[4] la manera en la que se articulan la política y la economía, el Estado y el mercado, en una nación determinada y en un contexto determinado, en búsqueda de la transformación productiva. A cada estrategia le corresponde un modo de acumulación, de producción y de distribución de la riqueza, así como una modelo de inserción internacional.

Como bien señala Ferrer (2013), una estrategia de desarrollo es una construcción social que supone la participación del conjunto de los actores en la definición de los componentes. La principal línea divisora en relación con el carácter de las estrategias de desarrollo es el grado de intervención pública

4. Compartimos con Boschi (2011) que la construcción de un proyecto nacional no significa necesariamente un proyecto nacionalista en su sentido clásico. Nacional se refiere a un proyecto que cuente con el consenso de actores representativos de la sociedad. De ahí los conceptos de estrategia de desarrollo o modelo de desarrollo. En la presente tesis preferimos utilizar el concepto de estrategia dado la connotación y asociación de "modelo de desarrollo" con el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

orientada a lograr las metas establecidas, así como la importancia que se otorga a la aceleración del proceso de transformación productiva, más allá del ritmo natural del mercado (Devlin y Moguillansky, 2009, p. 100). Tal definición nos plantea que hay dos grandes grupos de estrategias de desarrollo.

Por una parte, existen estrategias en las cuales las intervenciones públicas están encaminadas a fortalecer la acción autónoma de las fuerzas del mercado; en éstas existe una confianza en que el libre juego del mercado resuelve los problemas económicos y que una política macroeconómica "sana" genera incentivos suficientes como para que los empresarios lideren por sí mismos una transformación productiva basada en las ventajas comparativas internacionales del país. En consecuencia, el alcance y objetivos de las intervenciones públicas son relativamente limitados y guardan una distancia prudente respecto de las acciones del mercado.

La otra estrategia es la que desconfía de algunas de las señales del mercado y de la idea que las ventajas comparativas estáticas por sí solas puedan impulsar la transformación productiva (se reconoce que las señales de corto plazo podrían exhibir fallas importantes en materia de asignación de los recursos). Por tales motivos, la intervención pública se vuelve indispensable para la corrección de las fallas del mercado. Estas dos visiones particulares de vinculación entre el Estado y el mercado forman parte de la disputa que, de acuerdo a Rodrik (2013), nunca dejó de existir entre el *liberalismo y el mercantilismo.* La centralidad del pensamiento mercantilista ha estado presente en corrientes teóricas que surgieron para dar cuenta de experiencias productivas a nivel mundial que se alejaban de la teoría clásica. Estamos haciendo referencia al *estructuralismo* – y lo que hoy se denomina como neo-desarrolismo –[5] para el caso latinoamericano o la noción de *developmental state* (Wade, 1990) para ilustrar el modelo asiático de los años ochenta.

No es objetivo de este trabajo ahondar en las diferencias que existen entre estos enfoques. Por el contrario, intentamos ponderar la noción de *desarrollo* que subyace en todos ellos asociada a la noción de *upgrading industrial* (Balestro, 2011), lo que significa alcanzar procesos de transformación industrial en donde el Estado desempeña la coordinación en la implementación de las políticas industriales. La asignación de recursos que provienen del mercado es insuficiente para quebrar la tradicional división internacional del trabajo.[6]

5. El "desarrollismo" o "estructuralismo" es una corriente de pensamiento que surge al interior de América Latina después de la segunda guerra mundial con el fin de discutir la problemática del desarrollo en la región. Pensadores como Raúl Prebisch, Celso Furtado y Osvaldo Sunkel, entre otros, tuvieron incidencia en la puesta en marcha del "modelo de industrialización de sustitución de importaciones" que predominó, con distintas modalidades en Sudamérica, entre los años 1940 y 1980. Esta corriente también es conocida como "cepalina", porque fue la Cepal la institución que albergó a dichos economistas. A principios de siglo, esta teoría tuvo un resurgir con la noción de *neo-desarrollismo.*

6. Por *industrial upgrading* se entiende en términos generales el proceso en el cual los actores económicos (nación, empresas y los trabajadores) se mueven de las actividades de bajo valor agregado hacia otras de alto valor asociada a las redes globales de producción.

3 ESTRATEGIAS DE DESARROLLO E INTERNACIONALIZACIÓN DE CAPITALES BRASILEÑOS DURANTE EL SIGLO XX: DEL DESARROLLISMO AL NEOLIBERALISMO

Como señalamos en la introducción, la economía brasileña logró a mediados del siglo XXI internacionalizar incipientemente su sector productivo. Algunas importantes firmas del gigante sudamericano conformaron lo que se denominó como *third world multinationals* (Well, 1983). De acuerdo a lo dicho supra, ¿Cómo se ha articulado la relación Estado-mercado en Brasil desde mediados del siglo XX?, ¿Cuáles han sido las estrategias de desarrollo adoptadas por el gigante sudamericano y su impacto en la internacionalización productiva?

En el caso de Brasil, entre 1930 y 1980, gobiernos democráticos como militares apostaron y defendieron el modelo de "industrialización por sustitución de importaciones" (ISI). El paradigma *desenvolmentista* (Cervo, 2008) fue hegemónico por más de cincuenta años en tanto logró transformar la matriz productiva de Brasil. De acuerdo a Bresser-Pereira:

> Brasil y los demás países de América Latina crecieron a tasas extraordinariamente elevadas. Se aprovecharon del debilitamiento del centro para formular estrategias nacionales de desarrollo que, esencialmente, implicaban la protección de la industria nacional naciente y la promoción de la producción a través del Estado. También envolvió una alianza nacional entre los empresarios industriales, burocracias y trabajadores. El nombre que esta estrategia recibió fue el de desarrollismo o nacional desarrollismo (…) para promover el desarrollo económico el principal instrumento era la acción colectiva del Estado (Bresser-Pereira, 2007, p. 157).

Durante todo este periodo uno de los datos más distintivos de la economía brasileña fue el papel del *Estado como empresario* (Trebat, 2011). Las empresas estatales brasileñas aportaron importantes contribuciones para las metas de crecimiento y para la industrialización. Hay que resaltar que muchas de las actuales empresas multinacionales brasileñas nacieron bajo la órbita estatal. A principios de los años cuarenta se crea la Companhia Siderúrgica Nacional y la Companhia Vale do Rio Doce. Entre las décadas del cincuenta y sesenta se crea Petrobras, la eléctrica Furnas (hoy dentro del grupo Electrobras) y Embraer. Para 1979, de las treinta mayores empresas brasileñas, 28 eran estatales. Además, la inversión estatal representaba a fines de los años sesenta el 30% del total y se dirigía, principalmente, a la siderúrgica, al sector petroquímico y al de ingeniería/construcción (Trebat, 2011, p. 105).

Igualmente, las principales empresas privadas (hoy grandes multinacionales) crecieron y se proyectaron de la mano del Estado, siendo muchas de ellas proveedoras/contratistas como fue el caso de Camargo Correa, Odebrecht, Andrade Gutiérrez, Gerdau, Votorantim, entre otras. En este contexto particular se visualizan las primeras inversiones de empresas brasileñas en el exterior.

De acuerdo a la Cepal (2005, p. 82), "en las décadas de 1960 y 1970 la estrategia brasileña de industrialización por sustitución de importaciones estuvo acompañada de políticas de promoción de exportaciones. Esta combinación definió las características de la primera ola de inversiones brasileñas en el exterior". En esta etapa realizaron sus primeras inversiones en el exterior algunas empresas brasileñas (FDC, 2013), a saber: Banco do Brasil (1941), Suzano (1959), Magnesita (1960), Petrobras (1972), Tigre y Camargo Correa (1977), Embraer, Odebrecht e Itaú (1979), Gerdau (1980) y Andrade Gutiérrez y Natura (1983). Sin embargo, hasta la década de los ochenta la internacionalización de las firmas brasileñas era muy incipiente y las operaciones estaban concentradas tanto en términos de firma como de sectores: en hidrocarburos por la actuación de Petrobras y en el sector financiero/bancario por el accionar de Itaú (López, 1999, p. 318)

Con el inicio de la década del ochenta, en un contexto de crisis de la hegemonía keynesiana de pos guerra, el consenso desarrollista comenzó a resquebrajarse. Como bien señala Bielschowsky (2012) en esos años la ideología desarrollista perdió la capacidad de influencia que había tenido en las décadas previas, producto de la crisis fiscal, el aumento de la inflación y el debilitamiento productivo. Así pues, el liberalismo, que había ocupado un lugar secundario en la vida socioeconómica brasileña, pasó a predominar en el país hacia fines de esa década abriendo paso a la consolidación de la *corriente neoliberal.*

En Brasil, el neoliberalismo – como estrategia de desarrollo – se adoptó tardíamente en comparación con otras experiencias regionales como Chile y Argentina. Con los gobiernos de Collor de Melo (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994) comenzó una implementación gradual que se consolidó con la llegada al poder de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Se ha debatido y escrito mucho sobre los efectos de la estrategia neoliberal en los distintos países de América Latina (Soares, 2001). Sin embargo, en este trabajo nos interesa remarcar los efectos del neoliberalismo en el sector productivo brasileño vinculado con la internacionalización de sus empresas.

A inicios de los años 1990 se produce un cambio de mentalidad en la clase política y empresarial de Brasil. Si el modelo ISI significó *nacionalizar la economía internacional* el nuevo modelo económico en un contexto de globalización debía *internacionalizar la economía nacional* (Cervo, 2010). En toda Latinoamérica se pensaba una estrategia orientada "hacia fuera" en donde las exportaciones eran el eje del modelo económico.

El agotamiento del paradigma desarrollista y el advenimiento del neoliberalismo alteraron el entorno empresarial al modificarse la relación estado-mercado a favor de este último. En esos años se implementa un fuerte proceso de privatizaciones con la aplicación del Programa Nacional de Desestatización (PND),

motivo por el cual, importantes empresas como Vale do Rio Doce y Embraer pasan a manos privadas. En el caso de Petrobras, si bien el Estado brasileño retuvo el control de la empresa se produjo un cambio en la política petrolera. En 1997 el gobierno brasileño abandonó el monopolio en las actividades relacionadas al petróleo, liberó los precios del control estatal y abrió el sector a la competencia. Para el año 2000, la empresa ya contaba con inversionistas privados al ofertar sus acciones en la plaza nacional y en New York. Más de 400 mil brasileños y un número desconocido de inversores e instituciones extranjeras se hicieron de acciones de Petrobras (Goldstein, 2010).

Además, en los años 1990, se modificaron parcialmente algunas características del empresariado brasileño el cual caracterizaba por ser predominantemente de tipo familiar, tanto en la propiedad como en el *managment*. Hasta esos años había ausencia de inversores institucionales, un bajo uso del financiamiento externo y un escaso rol del sector bancario en el gobierno corporativo de los grupos industriales (López, 1999, p. 308). Muchas de las empresas "familiares" supieron adaptarse al nuevo contexto permitiéndoles la sobrevivencia en el mercado.

Ahora bien, en ese contexto, la apertura de la economía en Brasil provocó, como en muchos países, la profundización de lo que se denomina "heterogeneidad estructural", rasgo del capitalismo latinoamericano desde su nacimiento. En los años noventa se tornan más complejas las relaciones entre el sector "moderno" y el sector "atrasado" de la economía (Guillén, 2008). Muchas empresas que evidenciaban problemas de competitividad – oculto bajo un modelo con tarifas elevadas – tuvieron dificultad para seguir en el mercado. Otras lograron adaptarse al nuevo entorno y emergieron como importantes firmas de Brasil.

> Para los años noventa, el cuadro productivo se tornó complejo e inestable. Varias empresas y varios sectores desaparecieron, en cuanto otros se afirmaron y se expandieron observándose una reestructuración con creciente peso de los grupos trasnacionales y la profundización de la centralización y concentración del capital (…) si algunas empresas tuvieron dificultades en la sobrevivencia debido a un aumento de la competencia externa y los efectos de la política gubernamentales (…) otras industrias ganaron proyección, beneficiándose de las oportunidades de la apertura (Diniz, 2010, p. 109).

Este proceso dual también impactó a las actividades de las empresas en el exterior. De acuerdo a la Cepal:

> Con las reformas se logró una reestructuración de muchas firmas brasileñas que supuso un intenso proceso de innovación tecnológica y organizacional y una mejor calidad de los productos, lo que significó un estímulo para la internacionalización. No obstante, gracias a las reformas también muchas compañías redujeron o cerraron plantas e incluso se desmontaron operaciones internacionales o se vendieron a otras empresas trasnacionales (Cepal, 2005, p. 82).

En los años 1990, empresas como Ibope, Sabó, Marcopolo, WEG, Randon, Stefanini, Artecola, Votorantim y Betamach dieron el salto hacia la internacionalización (FDC, 2013). Distintos autores (López, 1999; Iglesias y Motta Veiga, 2002) señalan que la estabilidad de la segunda mitad de los 1990 permitió que las empresas tuvieran un horizonte de planeamiento de mediano plazo. Dicha estabilidad obedeció a la implementación de políticas macroeconómicas ortodoxas aplicadas por el gobierno de Fernando H. Cardoso, expresadas en el famoso "plan real". Según Ochoa (2008):

> A partir del Plan Real de 1994, la economía brasileña comienza a estabilizarse y por otra parte, se inicia un lento pero progresivo proceso de apertura comercial y se llevan a cabo una serie de privatizaciones importantes en el área siderúrgica, minera, energética de telecomunicaciones. Como resultado de esas reformas y la estabilización macroeconómica, una serie de empresas comienzan a desarrollar estrategias de posicionamiento regional y global: Gerdau, Petrobras, Camargo Correa, Embraer, Weg, Votorantim, Braskem, Embraco, Sadia, entre otras. Si el proceso no fue mayor en esa década, ello obedeció a que estuvieron ausentes instrumentos financieros adecuados para fortalecer este posicionamiento (Ochoa, 2008, p. 34).

A su vez, ante los riesgos que traía aparejado el neoliberalismo, muchas empresas brasileñas utilizaron la internacionalización como un refugio. En efecto, al igual que la Argentina, Brasil se vio sometido a partir de la década del noventa a una serie de reformas liberalizadoras y desreguladoras. Sin embargo, a diferencia del caso argentino, la incertidumbre sobre los efectos de la apertura a la competencia extranjera en el mercado local reforzó la tendencia a la internacionalización de las empresas brasileñas. La adquisición de firmas en el exterior significó una disminución de los costos financieros y del denominado "riesgo brasileño" (Bianco, Moldovan y Porta, 2008). Como bien señala Santos Reis (2007, p. 73) "en un mercado como el brasileño la internacionalización puede no ser apenas una estrategia de expansión, sino una estrategia de supervivencia".

4 PROFUNDIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL PROCESO DE INTERNACIONALIZACIÓN DE CAPITALES EN EL SIGLO XXI (2003-2013): EL NEODESARROLLISMO HETERODOXO

El relativo consenso en categorizar como *desarrollismo* o como *neoliberalismo* a las dos estrategias nacionales de desarrollo que experimentó Brasil en la segunda mitad del siglo XX, se desvanece con la llegada al poder de la coalición de gobierno liderada por el Partido de los Trabajadores (PT) en 2003. Como bien analizan Menezes y Palermo (2012), existen múltiples interpretaciones en relación a la naturaleza de los gobiernos de "Lula" da Silva. Las divergencias residen en determinar en qué medida el gobierno del PT siguió el modelo implantado por la administración que lo antecedió. ¿Predominaron más las continuidades

o los cambios? Los autores señalan que las distintas interpretaciones coinciden en señalar que el "lulismo" (también podríamos incluir los primeros años del gobierno de Dilma Rousseff) se desarrolló sobre un nuevo patrón de acumulación del capital que, en un comienzo, fue establecido por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, cuyo punto de inflexión lo constituyó el Plan Real.

Motivo por el cual, a diferencia de otros casos del denominado "giro a la izquierda" en América Latina donde predominó una fuerte ruptura con el modelo neoliberal, como Venezuela, Ecuador y Bolivia, en Brasil el patrón fue la implementación de cambios en la continuidad.[7] Tal situación ha hecho dificultoso encasillar la estrategia de desarrollo de acuerdo a la línea de división planteada anteriormente. El carácter *híbrido* de la estrategia implementada desde el 2003 es destacado también por distintos académicos (Ban, 2013; Diniz y Boschi, 2011; Barbosa y Souza, 2010).[8] En esa dirección analítica, conceptualizamos a dicha estrategia como *neodesarrollismo heterodoxo.*

Antes de hacer referencia a la estrategia de desarrollo de Brasil a partir del 2003 en Brasil, es menester señalar un aspecto que, en palabras de Amado Cervo, (2008) explica la "maduración del capitalismo brasileño". La "longevidad de las grandes empresas familiares brasileñas*"* (Casanova y Fernández Pérez, 2012) es un dato trascendental para entender la consolidación del proceso de internacionalización. El paso de distintas estrategias de desarrollo, es decir de una relación particular entre el Estado y el mercado, no destruyó al nucleó del empresariado brasileño que tiene sus orígenes en los primeros años de la segunda mitad del siglo XX.[9] Este es un dato distintivo en relación a otras experiencias industrialistas de América Latina como es el caso de Argentina y México (Rapoport, 2012; González Arévalo, 2010).

Retomando el análisis de la estrategia de desarrollo implementada desde el 2003, según el pensamiento de Bresser-Pereira (2007) la heterodoxia en el *neodesarrollismo brasileño es*, jugando con las palabras, la ortodoxia en materia

7. Antes de asumir como presidente el propio Lula dio señales de que su gobierno no iba a tener un componente revisionista en materia económica. El 22 de junio de 2002 se publicó una carta de Lula llamada *Carta ao povo brasileiro,* la cual destacaba los compromisos con la estabilidad económica, responsabilidad fiscal y respeto de los contratos firmados con los acreedores internacionales.

8. A diferencias de estos últimos autores no compartimos la división del plan económico del gobierno de Lula en dos etapas. Según ellos la primera (2003-2005) privilegió un enfoque ortodoxo y en la segunda (2005 a 2008) comenzó un "nuevo modelo de desarrollo" en el que "Lula optó por una política económica desarrollista" cuyas implicancias posibilitaron sortear, de acuerdo a dichos autores, los años 2009 y 2010 signados por la crisis internacional. Desde nuestra perspectiva la principal crítica a dicho supuesto es considerar los dos períodos como "puros" en cuanto a las políticas económicas aplicadas. Si bien es cierto que desde 2005 se comienzan a visualizar rasgos desarrollistas en la estrategia, ellos no surgen como abandono de la ortodoxia macroeconómica, sino de manera simultánea y complementaria.

9. Algunos ejemplos de empresas familiares con más de cuarenta años de actividad: Gerdau (1901); Votoratim (1933); Camargo Correa (1939); Sadia (1944); Odebrecht y Banco Itaú (1945); Suzano (1946); Andrade Gutierrez (1948); JBS (1953); WEG (1961); Natura (1969).

macroeconómica.[10] De acuerdo al *mainstream* económico liberal, tanto Lula como Rousseff – principalmente el primero – han aplicado una política macroeconómica "sana".[11]

A pesar de este aspecto, la estrategia cumple con un rasgo central de las estrategias con una visión mercantilista, que es la intervención estatal para lograr la transformación productiva. No obstante, el rol del Estado es distinto al del viejo paradigma desarrollista:

> El neo-intervencionismo representa un modelo híbrido de coordinación económica efectuada de manera centralizada y a partir del mercado. En ese sentido, la nueva modalidad de intervención no representa una vuelta al estado productivo, sino apenas un mayor grado de coordinación estatal de la esfera económica, con mayor espacio para las actividades de regulación y control, con esquemas de intervención en la esfera de la producción que no ocupan el papel central, sino estratégico (Diniz y Bosch, 2011, p. 5).

Compartimos con Santos Pinho (2012, p. 2) que desde el 2003 cuando la heterogénea coalición de centro izquierda liderada por Lula da Silva llega al poder, Brasil comenzó a forjar una modalidad de capitalismo basado en la coordinación estatal a pesar de conservar de forma rigurosa los fundamentos macroeconómicos neoliberales. No obstante, tal modelo llevó a cabo una estrategia de crecimiento sustentada en la expansión "para adentro" – mercado doméstico, consumo de masas, distribución de renta, políticas sociales – y "para afuera", es decir una inserción asertiva en el orden global.

Los miles de millones de dólares de inversiones brasileñas en el exterior desde de 2003[12] son el ejemplo más acabado de la expansión "hacia afuera" de la estrategia híbrida brasileña. Si bajo la estrategia desarrollista y neoliberal se dieron los primeros

10. Los gobiernos *petistas* no revirtieron la política económica imperante en los años noventa de utilizar el tipo de cambio y la tasa de interese para contener la inflación, situación que imposibilitó a Brasil contar con un tipo de cambio competitivo para la industria. El beneficio de la estabilidad de precio conllevó una pérdida de la competitivad de gran parte de la industria local (en particular Pymes).El estancamiento de las exportaciones de bienes industriales a partir del año 2006 es un claro indicador.

11. Según Bresser-Pereira, el problema central se encuentra en un punto específico del debate macroeconómico, referido a qué se entiende por "metas de inflación". Para la visión liberal significa un nivel elevado de las tasas de interés, un tipo de cambio crónicamente sobrevaluado y elevados déficit de cuenta corriente. Para el neodesarrollismo significa la compatibilización de la estabilidad de precio con el crecimiento, una administración del tipo de cambio que fluctué en torno al equilibrio industrial funcional a la competitividad y, por lo tanto, la búsqueda de un superávit en la cuenta corriente. En Brasil desde 1999 a la fecha ha primado la visión liberal (Bresser-Pereira, 2013). No obstante, hay que resaltar que para el año 2013, se comienza acelerar la suba de precio lo que produjo que la inflación (5,91%) haya superado las metas de inflación propuesta (4,5%), motivo por el cual, en el último año de nuestro recorte temporal comienza a cuestionarse lo "sano" (desde la visión ortodoxa) de la política macroeconómica del gobierno de Rousseff.

12. De acuerdo a los datos de la Balanza de Pagos de Brasil, entre 1988 y 1995 salieron de Brasil US$ 5.764 millones en concepto de IBD, es decir, un promedio anual de US$ 720 millones. En cambio, entre 1996 y 2003, la cifra se ubicó en US$ 18.970 millones, dando un promedio anual de US$ 2.371 millones. A partir de entonces se observa un crecimiento exponencial. Entre 2004-2012, salieron en calidad de IBD US$ 198.946 millones, es decir, un promedio anual de US$ 22.105 millones. Por su parte, en relación a las "inversiones indirectas", en 2003 Brasil exportó US$ 1.900 millones en concepto de servicios de ingeniería, mientras que en 2008 la cifra se ubicó en US$ 5.650 millones, alcanzando los US$ 8.960 millones en 2012.

pasos del proceso de internacionalización, *el neodesarrollismo heterodoxo*[13] permitió, en el marco de un proceso de transformación del orden económico internacional, la profundización y consolidación del fenómeno en cuestión.

Como sostiene Cervo (2010) en Brasil el camino hacia la maduración económica fue preparado durante décadas, pero el conjunto de condiciones para el salto de calidad se produjo durante la primera década del siglo XXI. Este autor señala que el factor que explica la expansión contemporánea del capital brasileño es el apoyo del Estado para la visualización y el aprovechamiento de oportunidades por parte del sector privado.

El soporte estatal del que habla Cervo surge de un convencimiento por parte de las administraciones *petistas* sobre el rol importante del gobierno para promover la internacionalización. En palabras del presidente de BNDES, Luciano Coutinho:

> El potencial de desarrollar empresas con proyección internacional, vía inversión directa, estaba limitado a los sectores donde el país desarrolló una fuerte capacidad competitiva. Como sería imposible fabricar artificialmente empresas con proyección internacional, nosotros impulsamos el desarrollo de ese tipo de compañías en donde existía esa pre-condición (Coutinho…, 2013).

Corresponde ahora preguntarse, ¿Qué políticas evidencian que la estrategia de desarrollo "híbrida" permitió la consolidación del proceso de internacionalización del capital brasileño? Para ilustrar lo argumentado, mencionaremos dos políticas concretas que favorecieron la expansión del capital. La primera de ellas fue el mantenimiento de *un tipo de cambio revaluado* en el marco de una política macroeconómica ortodoxa.[14] La segunda*, el rol del BNDES*, como ejemplo de una política crediticia diseñada desde el Estado.

La importancia que tiene una moneda fuerte para la internacionalización de capitales fue señalada por el ex asesor del Ministerio de Hacienda de Lula, José Antonio Pereira de Souza, cuando afirmó:

> Una de las consecuencias de la apreciación del real fue que los activos externos resultaron relativamente baratos para las grandes empresas brasileñas que, a su vez, aprovecharon un momento de elevación de sus ganancias y liquidez internacional para internacionalizarse (Barbosa y Souza, 2010, p. 99).

---

13. Esta estrategia de desarrollo a la par que potenció la internacionalización de un vasto conjunto de empresas brasileñas, también y paradójicamente, provocó un proceso de *desindustrialización* al interior del país visible en la caída de la industria en relación al PBI y el avance de otros sectores de la economía como servicios y el sector primario. En 1985 la industria de transformación explicaba el 25% del PBI, en 2011 la cifra se ubicó en el 15% (Bacha y Bolle 2013). La profundización de la internacionalización y de la desindustrialización han sido dos procesos simúlatenos en Brasil.

14. El mantenimiento de elevadas tasas de intereses fue otro factor que ha influyó en la decisión de internacionalización. Como afirma la Cepal (2013, p. 87), "desde 2009, los préstamos entre filiales han registrado valores negativos, lo que indica que las filiales de algunas grandes empresas brasileñas se están endeudando en el exterior y de este modo financian parte de las operaciones del grupo en el Brasil. El acceso al financiamiento se ha convertido así en una de las motivaciones de las empresas brasileñas para invertir en el exterior. A medida que las tasas de interés en el Brasil suben, particularmente en comparación con las que se observan en los países desarrollados, las empresas que tienen filiales en el exterior logran reducir sus costos de financiamiento".

La influencia del tipo de cambio en la adquisición de activos externos por parte de empresas brasileñas se ha visto con claridad en el caso Argentino. La devaluación del peso en 2002 coincidió con el lento proceso de revalorización de la moneda brasileña. En las adquisiciones de empresas argentinas por parte de Petrobras, Ambev, Camargo Correa, Banco do Brasil y JBS la diferencia cambiaria fue un factor determinante.

Además de lo "barato" que pueden resultar algunos activos en el exterior, un tipo de cambio revaluado hace que las empresas busquen invertir en terceros mercados para evitar la pérdida de competitividad. En ese marco, Marcelo Pereira Malta de Araujo, presidente del consejo de administración de São Paulo Alpargatas y de Tavex, en declaraciones sobre la compra por parte de Camargo Correa de Alpargatas Argentina en 2008 sostuvo: "el tipo de cambio muy bajo afecta a todas las industrias, por lo que las empresas que tienen una plataforma exportadora se trasnacionalizan para poder seguir en la senda de crecimiento" (Canyon, 2008).

La fuerte estrategia de internacionalización como refugio contra la apreciación de la moneda también fue adoptada por la firma fabricante de ómnibus "Marcopolo" (Trevisan, 2006). Para 2004, la empresa sufrió un aumento de la presión cambiaria y un deterioro en su competitividad. Como respuesta realizó fuertes inversiones para aumentar la capacidad productiva de sus subsidiarias en Portugal, Colombia y México y, simultáneamente decidió empezar a producir en Rusia. La agresiva estrategia de internacionalización queda evidenciada con los siguientes números. De acuerdo a Trevisan (2006), en 2003, Marcopolo produjo 14.362 carrocerías, de las cuales 1.271 fueron producidas en el exterior. Para 2005, de las 9.145 unidades producidas, 5.618 fueron fabricadas fuera de Brasil.

En la misma dirección. Ailton Nascimento, vicepresidente de la empresa Stefanini, señaló que la conjunción de dos factores posibilitó la fuerte internacionalización de la empresa (en 2012 contaba con presencia en treinta países, con cinco fábricas y 76 oficinas) "el período de pos crisis internacional fue bueno en términos de adquisiciones, aprovechamos las oportunidades en firmas de capitales abiertos que estaban frágiles, en un momento donde el Real estaba alto" (Valor 1000…, 2013, p. 98)

Como bien señala Finchelstein (2012), en un contexto de liberalización es necesario analizar las políticas que cada país implementó para mejorar el acceso al capital después de las reformas. El financiamiento al sector empresarial fue una de las políticas claves que explica los distintos niveles de internacionalización del capital entre Brasil, Chile y Argentina. Sin dudas, Brasil es el país donde ha habido políticas más activas para *promover la disponibilidad de capital* y el que posee un mayor número de empresas internacionalizadas. Por su parte, Chile ha tenido resultados favorables con políticas indirectas dirigidas a fortalecer el mercado de capitales y la Argentina no tuvo políticas consistentes en esta materia, lo que explica, en parte, la dificultad de sus empresas para invertir en el exterior.

Existe un amplio consenso en torno a que la magnitud de la profundización y consolidación de la internacionalización del capital brasileño en la primera década del siglo XXI no hubiese sido posible sin el rol trascendental del Banco Nacional de Desarrollo de Brasil, el mencionado BNDES (Alem y Calvacanti, 2005; Cardoch Valdez, 2011; Silva, 2011). Coincidimos con los dos últimos autores mencionados, en que la categoría de financiamiento, vía BNDES, fue la principal política pública de apoyo a la internacionalización de empresas brasileñas (Sennes y Camargo, 2009, p. 167).[15]

Hasta la primera década del siglo XXI, todos los casos exitosos de internacionalización fueron producto de la iniciativa de las propias empresas y no resultado de una política deliberada de apoyo por parte del gobierno (Alem y Calvacanti, 2005). Esta situación se modifica entre 2003 y 2013 dado que el gobierno brasileño buscó, a través de la participación del BNDES, la formación de *campeões nacionais* para contribuir a consolidar un grupo empresarial con una fuerte presencia internacional. Si bien el BNDES colaboró a la profundización y consolidación del proceso de internacionalización de capitales en Brasil – y fue la política pública con mayor incidencia en el proceso en cuestión – no debemos sobre estimar el rol de la entidad en dicho fenómeno.

El financiamiento brindado, si bien importante y decisivo en sectores específicos, no representó *la principal* fuente de financiamiento para muchas empresas con actuación en el exterior. De acuerdo a una encuesta realizada por la Revista Valor Econômico (Multinacionais…, 2011), el 50% de los empresarios consultados respondieron que la principal fuente de ingresos que le permite invertir en el exterior es su *propio capital*, seguido por *deuda en el exterior* (24%) y, en el tercer lugar, por los aportes del *BNDES* (esta opción fue mencionada por el 14% de los encuestados).

Dicho esto, debemos subrayar que las líneas de acción del BNDES en pos de la internacionalización empresarial han sido tres. La primera, la que podríamos llamar directa, corresponde *al financiamiento a empresas brasileñas que quieren realizar proyectos de IED.* La segunda y tercera modalidad pueden denominarse como indirectas. Una consiste en la capitalización de empresas por medio de subscripciones de valores, vía el BNDES Participações S/A

15. Para sustentar esta posición los autores utilizan las seis categorías de "políticas de internacionalización" mencionadas por la Unctad para analizar el caso brasileño, a saber: *i)* liberalización de restricciones a la IED; *ii)* instrumentos y acuerdos internacionales que protejan las inversiones en el exterior; *iii)* información y asistencia técnica; i*v)* incentivos fiscales; *v)* mecanismos de seguridad para las inversiones; y *vi)* financiamiento. La conclusión a la que arriban es que esta última política muestra los mejores resultados.

(BANDESpar),[16] y la otra refiere al financiamiento otorgado a empresas brasileñas pero cuya cancelación está a cargo de los Estados receptores en donde se realizan obras de infraestructura.

Con respecto a la primera línea, entre 2005 y julio de 2011, el banco desembolsó R$ 12.700 para operaciones que involucraron IED tales como adquisiciones, *joint ventures* o proyectos *greenfields.* En dicho período se encuadraron en esta línea de financiación 23 operaciones, alcanzando a dieciocho empresas (Multinacionais…, 2011, p. 18).

El ejemplo más emblemático de esta modalidad de acción del BNDES ha sido el grupo JBS. En 2005 la firma se convirtió en una empresa multinacional a partir de la adquisición de los frigoríficos Swift en Argentina por un monto de 120 millones de dólares, de los cuales 80 millones fueron aportados por el BNDES. Desde entonces, en siete años, JBS se transformó en la empresa líder mundial en la producción de carne bovina, ovina y de avícolas, así como el mayor procesador mundial de cueros. La empresa tiene unidades de producción en cinco países, incluyendo los EE.UU y centros de distribución y oficinas comerciales en todos los continentes. Con la internacionalización, los ingresos netos de la empresa pasaron de R$ 3 mil millones en 2005 a R$ 61 mil millones en 2011.[17] Otro ejemplo importante, en este caso en proyectos *greenfields,* es el de WEG. En febrero de 2011, la empresa, que ya contaba con fábricas en Argentina, México, Portugal y China, abrió una subsidiaria en India con un préstamo del BNDES de R$ 65 millones (Multinacionais…, 2011, p. 19).

En lo relativo a la segunda modalidad descripta apuntamos que varias de las mayores empresas internacionalizadas brasileñas han utilizado el BNDESpar en su proceso de expansión al exterior (Finchelstein, 2012, p. 116). Por ejemplo, el BNDESpar suscribió el 100% de la emisión por US$ 1.260 millones que realizó Marfrig para pagar la adquisición de Keystone Foods y asumió casi todas las obligaciones de JBS Friboi en cumplimiento de la garantía para la compra de Pilgrim's Pride por US$ 800 millones (Cepal, 2010). Como lo muestra el cuadro 1, el BNDESpar tiene participación en muchas de las empresas brasileñas internacionalizadas.

16. El BNDESpar es una sociedad fundada en 1982 controlada y dirigida por el BNDES. Su objetivo es apoyar el proceso de capitalización y desarrollo de las empresas nacionales. Su acción se concretiza a través de participaciones societarias de carácter minoritario y transitorio.

17. Los datos fueron suministrados por el ejecutivo de JBS, Jerry O´Callaghan, en el Seminario "Brasil em meio às transformações do cenário internacional" organizado por SOBEET, por el Instituto Besc y por el IPEA, el día 3 de Agosto de 2012 en San Pablo. Disponible en <http://goo.gl/vu9TqT>.

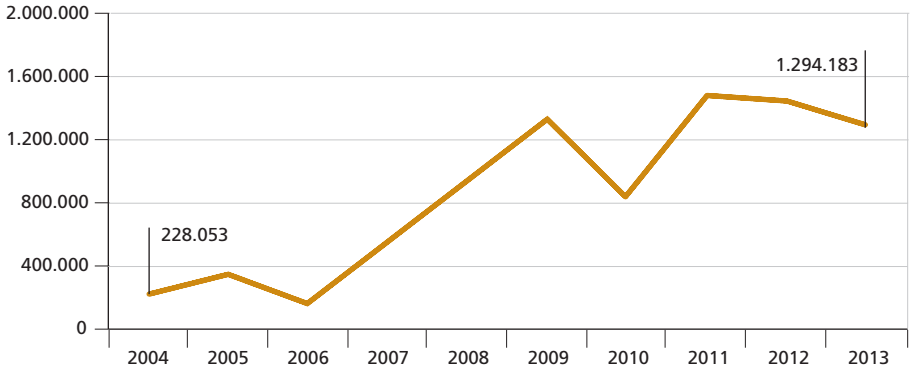
CUADRO 1
Cartera de títulos y valores de BNDESPAR (31 dic. 2012)
(En %)

Empresa/grupo	Participación en el capital total
ALL	12,10
Banco do Brasil	0,19
Brasil Food	0,78
Braskem	5,53
CSN	1,89
Electrobras	11,86
Embraer	5,37
Gerdau	3,37
JBS	20,53
Marfrig	12,25
Petrobras	10,37
Suzano	17,87
Vale	5,08

Fuente: BNDES (2012, p. 46).
Elaboración propia.

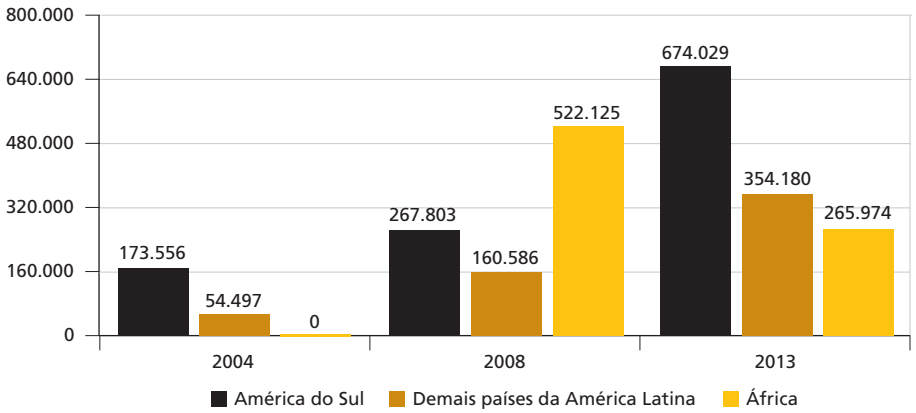
Por último, la tercera modalidad señalada se ha circunscripto en su mayoría a la región latinoamericana y, en menor medida en África, en particular a parir del año 2008 (gráficos 1 y 2), y se relaciona a la modalidad de "inversiones indirecta" la particularidad de este tipo de crédito radica en que quien lo debe cancelar es el Estado receptor del proyecto de inversión, motivo por el cual, el convenio es de carácter bilateral, suscripto entre gobiernos. El apoyo del BNDES se efectuó en el ámbito del Programa Post-Embarque (línea destinada a la comercialización de bienes y servicios) o en la modalidad de *supplier's credit* (refinanciamiento al exportador). A través de este programa, el BNDES paga al exportador brasileño, en Reales y en Brasil, el valor equivalente a las exportaciones realizadas a medida que se verifica el cumplimiento del cronograma de realización de las obras. El importador (el Estado receptor) por su parte, repaga el financiamiento al BNDES en moneda fuerte, lo que asegura el ingreso de divisas a Brasil (Mantega, 2007). En el caso de los países latinoamericanos, la garantía del financiamiento se realiza a través del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CCR), celebrado entre los bancos centrales de los países integrantes de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi).

GRÁFICO 1
Montos de desembolsos del BNDES para obras de infraestructura en el exterior (2004-2013)
(En US$ mil)



Fuente: Diario Valor Económico (2014).

GRÁFICO 2
Distribución geográficas de desembolsos del BNDES para obras de infraestructura en el exterior (2004-2013)
(En US$ mil)



Fuente: Diario Valor Económico (2014).

En este tipo de obras en el exterior la obtención de financiamiento es uno de los activos más importantes para que una empresa pueda adjudicarse el contrato. Para ello, a contramano de lo que sostienen las premisas liberales, la banca pública tiene un rol trascendental. Estas políticas reconocen implícitamente que el "mercado" opera con "fallas". De acuerdo a Thomaz Zanotto, director del departamento de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior de la Fiesp:

> Sin el apoyo del BNDES, las empresas brasileñas serían incapaces de competir en proyectos internacionales. Con otras modalidades de financiamiento las propuestas de Brasil serían más caras que las de otros países que también cuentan con bancos nacionales de fomento (Aumento…, 2014, tradución propia).

5 CONSIDERACIONES FINALES

Con el fin de la primera década del siglo XXI han proliferado una importante cantidad de trabajos e investigaciones académicas a la hora de explicar la consolidación y profundización del proceso de internacionalización de capitales brasileños. La mayoría de los enfoques intentaron explicar dicho fenómeno desde las ventajas intrínsecas de las empresas a la hora de lograr la internacionalización (*firm specific advantages).* En ese sentido, el análisis realizado en el presente artículo abordó la problemática desde un enfoque holístico vinculado las trasformaciones que experimentó la economía brasileñas en función de las articulaciones temporales entre el Estado y el mercado (estrategias de desarrollo particulares). Como conclusión, podemos afirmar que si bien es indudable que las estrategias y ventajas de cada empresa son determinantes a la hora de explicar el desembarco de los capitales en el exterior, las firmas están constreñidas por estrategias nacionales de desarrollo (y por específicos contextos internacionales), las cuales tienen capacidad explicativa a la hora de comprender la dinámica general de la internacionalización de una economía.

Asimismo, otro aspecto que quedó evidenciado se relaciona con una progresiva maduración del fenómeno de la internacionalización del capital brasileño a pesar del pasaje de las distintas estrategias de desarrollos adoptadas desde la segunda mitad del siglo XX. Gran parte de las empresas brasileñas que hoy son consideradas verdaderas multinacionales iniciaron su proceso de internacionalización en el marco de la estrategia "desarrollista". Por ejemplo, de las doce primeras firmas brasileñas (FDC, 2013) que lograron invertir por aquellos años (Banco do Brasil, Suzano, Magnesita, Petrobras, Camargo Correa, Embraer, Itaú, Gerdau, Bradesco, Andrade Guitierrez, Natura, Romi) no solo todas se mantuvieron como inversionistas en el exterior durante el siglo XXI sino que lograron profundizar su internacionalización.

Para el conjunto de grandes firmas, la apertura económica propia del modelo neoliberal permitió la modernización y la profesionalización de los procesos productivos y la obtención de márgenes de competitividad en un entorno signado por la competencia internacional. Por su parte, la puesta en práctica de una nueva estrategia de desarrollo a partir del año 2003 (lo que denominamos como *neodesarrollismo heterodoxo*) fue funcional al crecimiento exponencial del proceso de internacionalización debido a la implementación de políticas públicas direccionadas a la transformación productivas más allá del

ritmo natural del mercado (políticas microeconómicas como el rol del BNDES) en el marco de políticas macroeconómicas ortodoxas fructuosas para el fenómeno de la internacionalización (como un tipo de cambio revaluado). Como última reflexión, cabe señalar que a partir del 2013, se observa en Brasil una paulatina erosión de los pilares de dicha estrategia de desarrollo vigente desde el 2003. El devenir del proceso de internacionalización productiva de la economía brasileñas dependerá de cómo se rearticulan las relaciones entre el Estado y el mercado en un contexto signado por la incertidumbre política y por un deterioro de los indicadores económicos.

REFERENCIAS

ACTIS, E. La estrategia "hibrida" de desarrollo del gobierno de Lula: neodesarrollismo heterodoxo. **Revista Temas y Debates**, año 15, n. 22, p. 115-135, Jul.-Dic. 2011.

ALEM, A.; CAVALCANTI, E. BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, v. 12, n. 24, p. 43-76, 2005.

AUMENTO da atuação do BNDES em infraestrutura no exterior gera críticas. **Valor Econômico**, 11 Abr. 2014.

BACHA, E.; BOLLE, M. Introdução. *In*: BACHA, E; BOLLE, M. (Org.). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Grupo Editorial Record, 2013.

BALESTRO, M. Perspectiva do developmental state no Brasil. *In*: RANINCHESKY, S.; NEGRI, C.; MUELLER, C. (Orgs.). **Economia brasileira em perspectiva histórica**. Brasília: Verbena Editora, 2011.

BAN, C. Brazil's liberal neo-developmentalism: new paradigm or edited orthodoxy? **Review of International Political Economy**, v. 20, n. 2, p. 298-331, 2013.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. P. La inflexión del gobierno de Lula: política económica, crecimiento y distribución. *In*: GARCIA, M. A.; SADER, E. (Orgs.). **Brasil entre el pasado y el futuro**. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010.

BIANCO, C.; MOLDOVAN, P.; PORTA, F. **La internacionalización de las empresas brasileñas en la Argentina**. Santiago: Cepal, 2008. (Colección de Documentos de Proyectos).

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, v. 21, número especial, p. 729-747, 2012.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Demonstrações financeiras referentes ao exercício findo em 31 de dezembro de 2012**. Brasília: BNDES, 2012. Disponible en: <http://goo.gl/89zCRd>.

BOSCHI, R. Instituições, Trajetórias e desenvolvimento: uma discussão a partir da América Latina. *In*: BOSCHI, R. (Org). **Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. **Revista Nueva Sociedad**, n. 210, p. 110-125, 2007.

_____. **Globalización y competencia**: apuntes para una macroeconomía estructuralista del desarrollo. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2010.

_____. O tripé, o trilema e a política macroeconômica. *In*: AKB – ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA (Org). **A economia brasileira na encruzilhada**. Rio de Janeiro: AKB, 2013. (Dossiê da Crise, n. 4). Disponible en: <https://goo.gl/ldLqZX≥

CANYON, D. El real llegó a su máximo valor y empuja a Brasil a comprar cada vez más empresas argentinas. **Fundación Pro-Tejer**, 25 Feb. 2008. Disponible en: <http://goo.gl/ZuD2Bt>.

CARDOCH VALDEZ, R. C. A atuação do BNDES como agente indutor da inserção comercial do Brasil no governo Lula. *In*: ENCONTRO NACIONAL ABRI – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 3., São Paulo. **Anais...** São Paulo: Abri, 2011.

CASANOVA, L.; FÉRNANDEZ PÉREZ, P. Algunas claves de la longevidad de las grandes empresas familiares brasileñas. **Revista Apuntes**, v. 39, n. 70, p. 274-300, 2012.

CASANOVA, L.; KASSUM, J. **Brazilian emerging multinationals**: in search of a second wind. France: Insead, 2013. (Insead Working Paper, n. 2013/68/ST). Disponible en: <http://goo.gl/KClNaf>.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **La inversión extranjera en América Latina y el Caribe**. Santiago: Cepal, 2005. (Serie Anual). Disponible en: <http://goo.gl/iV9ca0>.

_____. **La inversión extranjera en América Latina y el Caribe**. (Serie Anual). Santiago: Cepal, 2010. Disponible en: <http://goo.gl/F8x2MU>.

_____. **La inversión extranjera en América Latina y el Caribe**. (Serie Anual). Santiago: Cepal, 2013. Disponible en: <http://goo.gl/u34DPE>.

CERVO, A. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

_____. **A internacionalização da economia brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2010. (O Libro na Rua, n. 20).

CINTRA, R.; MOURÃO, B. Perspectivas e estratégias na internacionalização de empresas brasileiras. **Revista Autor**, v. 5, n. 53, p. 36-50, Nov. 2005. Disponible en: <http://goo.gl/zD85oe>.

COELHO, D. B.; OLIVEIRA JUNIOR, M. M. As multinacionais brasileiras e os desafios do Brasil no século XXI. **Revista Brasileira de Comercia Exterior**, año 25, n. 110, p. 44-57, 2011.

COUTINHO diz que começou "retomada em U". **Valor Econômico**, 6 maio 2013. Disponible en: <http://goo.gl/E92Ynp>.

DEOS, S. S.; OLIVEIRA, G. C. (Org.). **Formação e internacionalização de grandes empresas**: experiências internacionais selecionadas. São Paulo: Fundap; Campinas: Unicamp, 2011.

DEVLIN, R.; MOGUILLANSKY, G. Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo. **Revista Cepal**, Santiago, n. 97, 2009.

DIAS, A. M.; CAPUTO, A.; MARQUES, P. M. Motivações e impactos da internacionalização de empresas: um estudo de múltiplos casos na indústria brasileira. **Revista do BNDES**, Brasília, n. 38, 2012.

DINIZ, E. Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. **Política & Sociedade**, v. 9, n. 17, p. 101-139, 2010.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. Brasil, uma nova estratégia de desenvolvimento? A percepção de elites do Estado (2003-2010). *In*: SEMINÁRIO DA ALAS, Recife, 2011. **Anais...** Recife: Alas, 2011.

FDC – FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **Ranking das transnacionais brasileiras**: os impactos da política externa na internacionalização de empresas brasileiras. Nova Lima: FDC, 2013. Disponible en: <http://goo.gl/4k5Z01>.

FERRER, A. La importancia de las ideas propias sobre el desarrollo y la globalización. **Revista Problemas del Desarrollo**, v. 173, n. 44, p. 163-174, 2013.

FINCHELSTEIN, D. Políticas públicas, disponibilidad de capital e internacionalización de empresas en América Latina: los casos de Argentina, Brasil y Chile. **Revista Apuntes**, v. 39, n. 70, p. 103-134, 2012.

GOLDSTEIN, A. The emergence of multilatinas: the Petrobras experience. **Universia Business Review**, n. 25, p. 98-111, Jun. 2010.

GONZÁLEZ ARÉVALO, A. L. **La desindustrialización en la manufactura mexicana**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.

GUILLÉN, A. Modelos de desarrollo y estrategias alternativas en América Latina. *In*: CORREA, E.; DÉNIZ, J.; PALAZUELOS, A. (Orgs.). **América Latina y desarrollo económico**. Madrid: Editorial Akal, 2008.

IGLESIAS, R.; MOTTA VEIGA, P. Promoção de exportações via internacionalização das firmas de capital brasileiro. *In*: PINHEIRO, A. C.; MARKWALD, R.; PEREIRA, L. V. (Orgs.). **O desafio das exportações**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. c. 9, p. 368-446. Disponible en: <https://goo.gl/6sZX6F>.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Foreign direct investment statistics how countries measure FDI**. Washington: IMF; OECD, 2003.

LIMA, A.; SILVA, G. Internacionalização de empresas brasileiras: em busca da competitividade. **Revista Brasileira de Comercia Exterior**, año 25, n. 109, p. 22-27, 2011.

LÓPEZ, A. El caso brasileño. *In*: CHUDNOVSKY, D.; KASACOFF, B.; LÓPEZ, A. (Orgs). **Las multinacionales latinoamericanas**: sus estrategias en un mundo globalizado. Argentina: FCE, 1999. (Series Seccion de Obras de Economia).

MANTEGA, G. La integración de américa del sur: el BNDES como agente de la política externa brasileña. *In*: BRASIL. Ministerio de Relaciones Exteriores. (Org.). **Obras de integración física en América del Sur**. Brasilia: MRE, 2007.

MATHEWS, J. A. Catch-up strategies and the latecomer effect in industrial development. **New Political Economy**, v. 11, n. 3, 2006.

MENEZES, T. M.; PALERMO, V. Gobierno de Lula y lulismo: examinando algunas hipótesis sobre las condiciones de posibilidad y la naturaleza del lulismo. **Revista Temas y Debates**, año 16, n. 25, p. 13-37, 2012.

MULTINACIONAIS brasileiras: a presença nacional em outros países. **Revista Valor Econômico**, edición multinacionales, n. 7, p. 21-23, Sept. 2011 Disponible en: <http://goo.gl/VSSOcH>.

OCHOA, R. Las experiencias de Brasil y de Chile: ¿qué se puede aprender para el caso argentino. *In*: PEÑA, F. (Org.) **La internacionalización de empresas y el comercio exterior argentino**. Buenos Aires: Fundación StandarBank, 2008.

RAPOPORT, M. **Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)**. Buenos Aires: Emecé Editores, 2012. Disponible en: <http://goo.gl/JZQOPD>.

RIBEIRO, F.; CASADO LIMA, R. Investimentos brasileiros na América do Sul: desempenho, estratégias e política. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 96, p. 4-26, 2008.

RODRIK, D. The new mercantilist challenge. **Project-Syndicate**, 9 Jun. 2013. Disponible en: <http://goo.gl/PXFQ6j>.

SANTOS PINHO, C. E. O nacional-desenvolvimentismo no Brasil: expansão interna, externa e o discurso social-democrata. **Revista Achegas**, n. 45, p 1-32, 2012. Online. Disponible en: <http://goo.gl/H70hJK>.

SANTOS REIS, L. F. La participación de empresas brasileñas en proyectos de infraestructura en América del Sur: visión del empresariado brasileño. *In*: BRASIL. Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. (Org.). **Obras de integración física en América del Sur**. Brasilia: MRE, 2007.

SENNES, R.; CAMARGO, R. M. Public policies and Brazilian multinationals: the rise of Brazilian multinationals. *In*: RAMSEY, J.; ALMEIDA, A. (Orgs.). **Making the leap from regional heavyweights to true multinationals**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

SETTE FORTES, M. Competitividade, internacionalização e riscos econômicos. **Revista Brasileira de Comercia Exterior**, año 25, n. 109, p. 28-35, 2011.

SILVA, C. E. L. O impacto do BNDES Exim no tempo de permanência das firmas brasileiras no mercado internacional: uma análise a partir dos microdados. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 38, p. 9-35, 2012. Disponible en: <http://goo.gl/OD6BLf>.

SOARES, L. T. R. Os custos sociais do ajuste neoliberal no Brasil. *In*: SADER, E. (Org.). **El ajuste estructural en América Latina**. Buenos Aires: Clacso, 2001.

TREBAT, T. Empresas estatais brasileiras e o papel dos estados na economia. *In*: RANINCHESKY, S.; NEGRI, C.; MUELLER, C. (Orgs.). **Economia brasileira em perspectiva histórica**. Brasília: Verbena Editora, 2011.

TREVISAN, L. Pressão cambial e a decisão de internacionalização: o caso Marcopolo no período 2004/2005. **Revista Eletrônica de Negócios Internacionais da ESPM**, v. 1, n. 1, p. 3-18, 2006.

VALOR 1000: 1000 maiores empresas. **Revista Valor**, n. 6, ago. 2013. Disponible en: <http://goo.gl/UJgLcN>.

WADE, R. **Governing the market**: economic theory and the role of government in East Asian industrialization. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WELL, L. **Third world multinationals**. Cambridge; Massachussets: MIT Press, 1983.

BRICS E OMC: PERFIL JURÍDICO DAS DEMANDAS EM SERVIÇOS (GATS)

Tamara Gregol de Farias[1]

O aumento da importância dos países do grupo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) como parceiros, com vistas a aumentar suas participações na governança global e a cooperação intraBRICS, demanda por um número grande de pesquisas para guiar o processo de construção da parceria. Nesse sentido, a Organização Mundial de Comércio (OMC) deve ser colocada no escopo de investigações. Além disso, o suporte ao regime multilateral de comércio foi reiterado em diversos documentos formais do BRICS, o que reafirma a importância do órgão de solução de controvérsias da OMC e a necessidade de conhecer as demandas em que o BRICS está envolvido. Por isso, este artigo tem o objetivo de aprofundar o conhecimento nas negociações na área de serviços e a jurisprudência dos litígios em serviços que envolvem o BRICS. A consolidação dessa jurisprudência é capaz de guiar futuras negociações na área de comércio internacional, como parcerias econômicas e cooperação jurídica.

Palavras-chave: BRICS; Organização Mundial de Comércio (OMC); serviços (GATS); órgão de solução de controvérsias.

BRICS AND THE WTO: THE LEGAL PROFILE OF BRICS CONTROVERSIES ON GATS

The increasing role of BRICS as partners to enhance participation in global governance and intra BRICS cooperation is demanding a great number of researches to guide the process of building this partnership. In this sense, the World Trade Organization must not stay away from the stage. Furthermore, the support of the trade regime has been set in many formal documents within BRICS, which reiterates the great role played by the WTO dispute settlement system and the need to be aware of the legal disputes BRICS are involved. As a result, this paper aims to deep the knowledge on services negotiations and on services dispute settlements in which BRICS are involved. The jurisprudence on these disputes is able to guide further negotiations on trade matters, like economic partnerships, legal cooperation.

Keywords: BRICS; World Trade Organizations (WTO); services (GATS); dispute settlement.

BRICS Y LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO: EL PERFIL JURÍDICO DE LAS DEMANDAS EN SERVICIOS (GATS)

El aumento de la importancia de los BRICS como socios para aumentar su participación en la gobernanza global y en la cooperación intra-BRICS exige un elevado número de investigaciones para que sea posible guiar el proceso de construcción de la asociación. En este sentido, la Organización Mundial del Comercio no puede quedarse lejos de los debates. Incluso, el soporte al régimen de comercio fue defendido en muchos documentos formales de los BRICS, lo que reitera la grande importancia del sistema de solución de controversias de la OMC y la fundamental necesidad de conocer a las diputas judiciales en que los BRICS hacen parte. Como resultado,

1. Advogada, mestre em Relações Internacionais, professora de Direito Internacional Público no Centro Universitário de Brasília (Uniceub) e bolsista do Ipea.

este artículo tiene el reto de profundizar los conocimientos en las negociaciones en servicios y las disputas jurídicas en que los BRICS estén envueltos. La jurisprudencia de las disputas jurídicas es capaz de guiar las futuras negociaciones en comercio internacional, por ejemplo, asociaciones económicas o cooperación jurídica.

Palabras clave: BRICS; Organización Mundial del Comercio (OMC); servicios (GATS); solución de controversias.

JEL: K41, K42, K49, K33.

1 INTRODUÇÃO

Desde a criação do acrônimo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), o tema primordial de discussão está situado na área econômica. Inúmeros estudos e *papers* são publicados levando em consideração a representação, no sistema mundial, dos cinco países juntos, o produto interno bruto (PIB), a densidade populacional, a abrangência territorial, as riquezas naturais e o desenvolvimento industrial. Nesse caminho, pesquisadores já se debruçaram no estudo das políticas comercias dos BRICS e das suas complementariedades (ou, em alguns casos, a sua falta). No entanto, o discurso de mudança da governança global liderada pelos BRICS passou a ser um fator de justificativa para a cooperação internacional. Isso abrange, sem dúvida, a Organização Mundial de Comércio (OMC), conforme pode se observar em todos os documentos oficiais relacionados aos BRICS.

Em quase todas as declarações dos chefes de Estado nas reuniões de cúpula dos BRICS e nas reuniões do BRICS Think Tanks Council é mencionada a importância do papel da OMC no âmbito do comércio internacional. Na VI Cúpula de Chefes de Estado (2014), os países reiteraram o apoio ao sistema multilateral de comércio e à conclusão da Rodada Doha, em cuja participação os BRICS pretendem desenvolver um programa de trabalho com resultados juridicamente vinculantes. Ademais, a Declaração de Fortaleza (BRICS, 2014) reiterou a relevância do sistema de solução de controvérsias da OMC como fator primordial para fortalecer a segurança jurídica do regime de comércio internacional. Para tanto, os lideres reafirmam a necessidade de conhecer os litígios que os BRICS estão envolvidos.

> Apoiamos firmemente o sistema de solução de controvérsias da OMC como pedra angular da segurança e previsibilidade do sistema multilateral de comércio e ampliaremos nosso atual diálogo sobre questões substantivas e práticas a ele relacionadas, incluindo as negociações em curso sobre a reforma do Entendimento sobre Solução de Controvérsias da OMC (BRICS, 2014).

Com esse objetivo em mente, temos que as negociações multilaterais na Rodada Doha e os mega-acordos (OMC-*Extra*) abrangem a área de serviços, cujas negociações são complexas e já se estendem por longos anos. Antes de estudar o atual estado da arte, é importante mencionar como se deu a inclusão do tema

serviços na OMC e qual foi a atuação de alguns países dos BRICS nesse contexto. Os preparativos da negociação foram precedidos de intenso estudo, compilação, inclusive por meio do Acordo Geral sobre Aduanas e Comércio (*general agreement on tariffs and trade* – GATT, em inglês) e disseminação de informações referente a serviços (no âmbito nacional) entre os estados.[2] As negociações foram lideradas por Brasil e Índia a partir da formação de um grupo denominado G-10.

As negociações de serviços durante a criação da OMC foram permeadas de dificuldades em razão da sua *especificidade fundamental*, ou seja, a imensa gama de serviços que estão envolvidos em uma única transação, por exemplo, pagamentos eletrônicos ou distribuição (Junior, 2007). Essa característica pode ser observada em todos os litígios analisados neste artigo. O Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) sempre precisa se debruçar sobre a extensão dos conceitos de um determinado serviço para, *a posteriori*, verificar se há ou não descumprimento às obrigações.

Ainda durante as negociações na OMC, algumas questões jurídicas de aplicação de princípios foram debatidas. Indagou-se se e como os princípios da não discriminação, da nação mais favorecida, do tratamento nacional e do acesso a mercados, de tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento – já aplicados ao comércio de bens desde o GATT 1947 – seriam aplicados ao comércio de serviço (este tema será objeto de estudo da seção 1 deste artigo). Além disso, outro ponto de indagação era como estabelecer a ligação entre o comércio de bens e de serviços. Este último, importante mencionar, foi objeto de controvérsias recente no OSC.

O GATT, assim, tornou-se um acordo amplo com regras abertas e flexíveis com vistas a permitir futuras negociações de liberalização comercial (Junior, 2007, p. 15). Assim, a Rodada Doha (2001) deu início a essas negociações; no entanto, ainda não se chegou a um consenso sobre as regras a serem acordadas e muitos especialistas atribuem essa lentidão às negociações no setor agrícola.[3] A última conferência ministerial ocorreu em 2013, em Bali, onde foi adotado o pacote de Bali que decidiu, no setor de serviços, sobre a operacionalização do tratamento diferenciado para serviços e prestadores de serviços dos países com menor desenvolvimento relativo.

---

2. Enquanto treze estudos e pesquisas foram apresentados por países desenvolvidos, entre os quais Estados Unidos, Canadá, Japão, Reino Unido, Suíça, Holanda, Dinamarca e Suécia, os países menos desenvolvidos (*least developed countries* – LDC) e boa parte dos países em desenvolvimento recusaram-se a apresentá-los em face de sua relutância em ter o comércio de serviços regulamentado no plano multilateral. Esses estudos e pesquisas demonstraram em geral que: *i*) faltava ainda uma definição mais clara sobre comércio de serviços; *ii*) os dados disponíveis sobre esse comércio eram incompletos; *iii*) muitos setores de serviços, tais como o financeiro, o de comunicações e o de transportes eram fortemente regulamentados e a grande variedade de regulamentação adotada por diferentes países dificultava a abertura do setor; *iv*) uma ampla gama de barreiras comerciais, tais como restrições de acesso a mercado, limitações quanto à condução de negócios por empresas estrangeiras e medidas restritivas à circulação de moedas, impedia o comércio de serviços; e *v*) a importância do setor de serviços requeria uma reavaliação de seu papel na formulação de políticas comerciais (Junior, 2007, p. 7).

3. Observa-se que do total de 56 setores de serviços classificados pela OMC, a China e a Rússia adotaram compromissos em 35 setores, a África do Sul em 23, o Brasil em dezessete e a Índia em doze (Thorstensen e Oliveira, 2012, p. 171).

Diante da realidade de *semiparalisia* das negociações na área de serviços, está ocorrendo um fenômeno de criação dos *mega-acordos*, que estão sob o guarda-chuva institucional e jurídico da OMC (WTO, 1994a, Artigo 5º), mas envolvem um número reduzido de países que se concertam com vistas a aumentar a liberalização comercial na área de bens e serviços. Estão sendo negociados o *trans-pacific partnership* (TPP), o *regional comprehensive economic partnership* (RCEP) e o *trans-atlantic trade and investment partnership* (TTIP). Observa-se que dos países BRICS, Índia e China estão engajados em negociações da Associação de Nações do Sudoeste Asiático (Asean) – Asean+6: Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) –,[4] cujo principal objetivo é a maior liberalização do comércio de bens e de serviços. Ao mesmo tempo, o Acordo sobre Comércio de Serviços (*trade in services agreement* – Tisa),[5] plurilateral,[6] está sendo negociado na OMC, com intuito claro de forçar a maior liberalização do setor. O Tisa não é unânime e ainda não conta com a participação do Brasil, da China e da Índia. Além disso, vem-se observando que, nos mega-acordos, a tendência é escolher o sistema de solução de controvérsias da OMC como mecanismo para solucionar toda controvérsia originada durante a sua vigência e implementação.

> O sistema de negociações plurilaterais foi estabelecido como uma forma de agilizar as negociações de ofertas em serviços, permitindo a negociação entre grupos de demandantes setoriais e seus demandados que aceitarem negociar, contornando desta forma as negociações bilaterais entre países estabelecida no GATS. Os temas são os mais variados, alguns apresentando extrema dificuldade para seguir adiante, e outros mais sujeitos à negociação (Rebrip, 2011, p. 15).

Ademais, China e Índia nos acordos e nas negociações de serviços integram os chamados *acordos das economias médias*, cujo formato seguido é a concessão de listas positivas, ou seja, listas com indicações explícitas dos setores que serão liberalizados (Badin, 2012, p. 27).[7] O Brasil, nesse cenário, ainda não ratificou os compromissos

4. "*Recognizing the Asean Framework for Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), the objective of launching RCEP negotiations is to achieve a modern, comprehensive, high-quality and mutually beneficial economic partnership agreement among the ASEAN Member States and ASEAN's FTA Partners. RCEP will cover trade in goods, trade in services, investment, economic and technical cooperation, intellectual property, competition, dispute settlement and other issues. (…) The RCEP will be comprehensive, of high quality and substantially eliminate restrictions and/or discriminatory measures with respect to trade in services between the RCEP participating countries. Rules and obligations on trade in services under the RCEP will be consistent with the General Agreement on Trade in Services (GATS) and will be directed towards achieving liberalization commitments building on the RCEP participating countries' commitments under the GATS and the ASEAN+1 FTAs. All sectors and modes of supply will be subject to negotiations*" (Asean, [s.d.]).

5. Esse grupo é composto por Austrália, Canadá, Estados Unidos, Japão, Coreia, Chile, Taipé Chinês, Colômbia, Costa Rica, Hong Kong, Islândia, Israel, Liechtenstein, México, Nova Zelândia, Noruega, Paquistão, Panamá, Paraguai, Peru, Suíça, Turquia e União Europeia.

6. Vale notar um aspecto fundamental dessa negociação, qual seja: a revisão desse acordo na VIII Conferência Ministerial só foi possível devido a seu caráter plurilateral, ou seja, trata-se de um acordo assinado por alguns membros e aberto à adesão posterior dos demais (BRICS Policy Center, 2012, p. 5).

7. Esse modelo diferencia-se da metodologia seguida na OMC. Neste, as obrigações são feitas em listas negativas, nas quais os estados inscrevem as restrições de acesso a mercados em seus países.

assumidos nos protocolos adicionais (Quinto Protocolo ao GATT) na área financeira e de telecomunicações, e não participa das negociações dos mega-acordos e dos acordos plurilaterais. Afirma-se, além disso, que as principais áreas de interesse do Brasil são serviços financeiros, seguros (Cintra, 1999) e telecomunicações.

Importante mencionar que o setor de serviços financeiros foi objeto do maior número de demandas contra a China e contou com participação ativa como terceiros interessados da Índia e do Brasil. Além disso, nesse mesmo tema houve a participação como terceiros da China, do Brasil e da Índia contra Argentina – demanda ainda em curso. O segundo setor de maior demanda foi o de telecomunicações, que teve participação da Índia e do Brasil como terceiros interessados.

Assim, quando observa-se as peculiaridades das negociações de serviços e os litígios desse setor na OMC, pode-se concluir que há uma grande equivalência entre ambos. Os setores mais sensíveis nas negociações são os mais demandados no OSC da OMC. Neste, a atividade jurisdicional forma e consolida a jurisprudência de direito econômico internacional, a qual orienta negociações, defesas jurídicas e coalizações internacionais. Ainda, a prática jurídica – agora abarcando toda estrutura normativa da OMC – oferece orientação para descobrir posicionamentos jurídicos sobre temas mais sensíveis do comércio internacional e reitera a complementariedade de todos os acordos de comércio.

Tudo isso somente é possível a partir de um estudo atento de todas as decisões do OSC, das defesas e das sustentações orais dos países que figuram como terceiros interessados. Assim, esse estudo tem o objetivo de traçar a prática jurídica e a participação dos BRICS no OSC; pois, como dito anteriormente, a OMC é o palco central das negociações e a fonte normativa para futuros acordos comerciais, sejam eles plurilaterais ou acordos regionais, que os BRICS venham a criar entre si ou que venham a participar.

Para facilitar a compreensão, a primeira parte deste artigo trata sobre a doutrina de direito econômico internacional. A segunda parte faz a análise jurídica dos casos (acusação, defesa e sustentação oral de terceiros interessados) e traça a prática jurisprudencial do direito econômico na área de serviços. Por fim, a última parte (conclusão) aborda essas práticas jurídicas, as jurisprudências por elas formadas e finaliza com as lições jurídicas que os BRICS devem considerar quando negociam, entre si ou com terceiros, acordos de comércio em serviços.

2 DIREITO ECONÔMICO INTERNACIONAL: DOUTRINA E GATT

O direito econômico internacional encontra-se alicerçado, fundamentalmente, na OMC, que veio a substituir o GATT 1947. O Tratado de Marrakesh e seus anexos abrangem os temas de comércio de bens, de serviços, propriedade intelectual, investimentos, solução de controvérsias, mecanismo de exame de

políticas comerciais, outros acordos plurilaterais e as listas de compromisso específico. Ademais, existem princípios que são os alicerces do regime de comércio internacional. Tanto os princípios quanto as regras de direito econômico são aplicáveis ao mecanismo de solução de controvérsias na área de serviços.

O princípio da nação mais favorecida estabelece que cada Estado-membro deve conceder, imediatamente e incondicionalmente, os benefícios oferecidos a um estado-membro aos outros estados-membros da OMC. No entanto, é importante salientar que há exceções a esse princípio, por exemplo os processos de integração regional, o Sistema Geral de Preferência (SGP) e o Sistema Geral de Preferência Comercial (SGPC).[8] O princípio do tratamento nacional[9] e da não discriminação são complementares, pois ambos reafirmam o compromisso de o Estado-membro conceder, aos serviços e prestadores de serviços estrangeiro, tratamento não menos favorável do que aquele dispensado aos seus próprios (nacionais) serviços e prestadores de serviços. Observa-se que tais princípios serão aplicados apenas naqueles setores previamente estipulados na lista de compromissos específicos[10] de cada país.

O princípio da transparência estabelece que todos os acordos internacionais, as normativas internas aplicáveis ao setor de serviços, devem ser de fácil acesso e compreensão e, caso ocorra qualquer tipo de alteração, o Conselho de Comércio de Serviços deverá ser notificado. No decorrer deste artigo, será observado que o excesso de exigências administrativas e burocráticas nacionais também pode ser configurado como inadequadas a tal princípio. Ademais, tal princípio abrange o direito de informação que pode ser demandado por qualquer membro da OMC. Por fim, é importante mencionar que a normativa do GATT protege as informações confidenciais de qualquer Estado-membro.

Especificamente com relação ao GATT, foi estabelecida a definição modos de fornecimento (*modes of supply*) do setor de serviços, quais sejam: *i*) do território de um membro ao território de qualquer outro membro (*cross-border supply*); *ii*) no território de um membro aos consumidores de serviços de qualquer outro membro (*consumption abroad*); *iii*) pelo prestador de serviços de um membro,

8. O SGP e o SGPC garantem maior participação dos países em desenvolvimento e dos subdesenvolvidos no fluxo de comércio internacional. O SGP cria um sistema por meio do qual os países desenvolvidos concedem benefícios, sob bases não recíprocas e discricionárias, aos países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos (WTO, 1994a, Artigo 4ª). O SGPC, no entanto, possibilita aos países em desenvolvimento/subdesenvolvido de criarem um sistema de preferências comerciais entre si.

9. A OMC elaborou um documento com as infrações mais frequentes (meramente exemplificativo) no âmbito do princípio do tratamento nacional, quais sejam: impostos mais elevados, taxas extras, exigência de nacionalidade ou de residência, restrição ao acesso a exames de qualificação e/ou validação de diplomas, exigência de transferência de tecnologia e de conteúdo local etc.

10. A lista de compromisso específico (WTO, 1994a, Artigo 12) tem objetivo estabelecer os setores do comércio que serão liberalizados e sobre quais serão aplicados o princípio do tratamento nacional, as restrições e as condições para acesso aos mercados.

por intermédio da presença comercial, no território de qualquer outro membro (*comercial presence*); e *iv*) pelo prestador de serviços de um membro, por intermédio da presença de pessoas naturais no território de qualquer outro membro *(presence of natural persons*).

Em razão dessa classificação, no setor de serviços, a análise é feita a partir do fluxo comercial do acesso ao mercado nacional dos Estados, não a partir da participação do estado no comércio internacional. No estudo de caso na próxima seção, será possível verificar que todos os litígios envolvem o descumprimento do compromisso de acesso a mercados, e a China (entre os BRICS) é o país mais demandado por descumprir tal compromisso.

Importante mencionar também que a demanda/litígio na OMC terá como fundamento jurídico as normas e princípios de direito econômico internacional em face das "medidas adotadas pelos Estados-membros". Essas medidas são adotadas: *i*) pelos governos e autoridades centrais, regionais ou locais; e *ii*) órgãos não governamentais no exercício dos poderes delegados por governos e autoridades centrais, regionais e locais.

As classificações mencionadas (medidas adotadas pelos Estados-membros) são importantes pois, conforme o estudo de caso mostrará, discute-se se a medida questionada é ou não prestação de serviços e se há, realmente, responsabilidade de o estado regulamentar tal serviço. No entanto, os serviços prestados exclusivamente pelo estado, ou seja, em bases não comerciais, não estão abrangidos pelo GATT e seus anexos.

Assim como no GATT 1994, há possibilidade de criação de medidas de salvaguarda em situação de emergência e restrições em situação de graves problemas na balança de pagamentos. Ambas as medidas devem estar de acordo com o princípio da não discriminação. No que tange à crise no balanço de pagamento, o estado estará autorizado a estabelecer restrições ao comércio de serviços somente em caso de existência ou ameaça de sérias dificuldades financeiras externas ou de balanço de pagamentos, como a manutenção de um nível de reservas financeiras suficientes para a implementação de seu programa de desenvolvimento econômico ou de transição econômica.[11] Os contenciosos dos BRICS (individualmente considerados) na OMC, no setor de serviços, ainda não foram objeto de litígio entre eles.

11. As restrições nos casos de salvaguarda da situação de balanço de pagamentos devem obedecer a certas regras, tais como: compatibilidade com o Estatuto do Fundo Monetário Internacional; não lesar desnecessariamente os interesses comerciais, econômicos e financeiros dos outros membros; temporárias e retiradas progressivamente. A incidência de tais restrições devem ser apenas aquelas necessárias aos programas econômicos. Todos esses tipos de medidas devem ser prontamente notificados ao conselho de serviços.

No que tange às restrições ao comércio de serviços, são autorizadas aquelas medidas destinadas a proteger a ordem e a segurança públicas, a vida e a saúde das pessoas e dos animais e o meio ambiente. Ademais, autoriza-se a criação de regulamentos que previnem práticas dolosas ou fraudulentas e que protejam a intimidade dos indivíduos. Essa autorização também foi objeto de litígio envolvendo a China e utilizou uma demanda brasileira (caso dos pneus) como orientação e jurisprudência consolidada na OMC.

Por fim, existem anexos específicos na área de serviços: anexo sobre movimentação de pessoas físicas prestadoras de serviço; anexo sobre serviços de transporte aéreo; anexo sobre serviços financeiros; anexo sobre negociações de serviços de transporte marítimos; e anexo sobre telecomunicações. Tais anexos foram discutidos em alguns litígios envolvendo os membros dos BRICS, em especial o anexo sobre serviços financeiros.

A solução de conflitos no GATT segue as mesmas regras previstas para todo o ordenamento da OMC. Em termos gerais, o sistema de solução de controvérsias da OMC, OSC,[12] tem o objetivo de resolver os litígios de modo que atenda a todas as partes envolvidas e, se for o caso, exigir a supressão da medida contrária ao ordenamento jurídico da OMC. Desse modo, a primeira etapa denomina-se *consultas* (WTO, 1994a, Artigo 4º), por meio do qual um Estado-membro envia a outro uma solicitação de esclarecimento sobre determinada medida internamente que afete o comércio de serviços. Este pedido deverá conter o embasamento jurídico que se fundamenta a reclamação e as medidas controversas. Durante essa fase, os membros procuram alcançar uma solução satisfatória para ambas as partes.

Caso não se atinja uma solução para os problemas, a parte reclamante poderá requerer o estabelecimento de um painel[13] (grupo especial). O procedimento adotado pelo painel deve ser suficientemente flexível para assegurar a qualidade e a aplicabilidade dos seus relatórios (laudos). Ademais, os trabalhos do painel não devem exceder seis meses; no entanto, case se trate de casos de urgências, como os bens perecíveis, os trabalhos não podem exceder três meses. O laudo do painel somente será encaminhado ao OSC para votação/adoção se as partes do litígio decidirem que não irão encaminhar o laudo do painel ao órgão de apelação.

Caso não haja o interesse de apelação, o laudo do painel será encaminhado ao OSC, que, por meio de votação, poderá adotá-lo ou não. No caso de apelação, somente as partes da controvérsia – o que exclui os terceiros interessados –

12. O OSC tem quatro funções principais: autorizar a criação de painéis; adotar os relatórios elaborados pelos painéis e pelo órgão de apelação; fiscalizar a implementação das recomendações sugeridas no laudo (sentença); autorizar a suspensão de vantagens comerciais para os estados que violarem as regras da OMC (Portela, 2012, p. 411).

13. O Painel é formado por especialistas na matéria em questão e atuam de forma independente, inclusive eles não estão vinculados a qualquer país (Art. 8º, Anexo 2). Por isso, os especialistas que sejam nacionais dos Estados parte na controvérsia não podem atuar no caso, a não ser que as partes, expressamente, concordem.

podem realizá-la. A apelação é encaminhada ao órgão permanente de apelação.[14] Observa-se que a apelação deve limitar-se apenas às questões de direito tratadas no laudo do painel e às interpretações jurídicas por ele formuladas. Assim, tal órgão poderá confirmar, modificar ou revogar as decisões jurídicas elaboradas pelo painel. O relatório elaborado, nessa etapa, segue para aprovação do OSC, o qual seguirá o princípio do consenso negativo. Por fim, é importante mencionar que todas as decisões do OSC devem seguir o princípio do consenso negativo, o qual estabelece que a não implementação (adoção) de um Laudo (seja ele do painel ou do órgão de apelação) só é possível se todos os membros do OSC assim decidirem.

Após a adoção do laudo, o estado membro deverá informar ao OSC como e qual o prazo de implementação das decisões tomadas. Caso isso seja impossível de maneira imediata, o estado pode negociar a melhor forma de aplicação da decisão. A flexibilidade almeja alcançar a maior eficácia das decisões do OSC, que deverá manter sob sua vigilância a aplicação das recomendações e decisões. Em caso de não cumprimento, medidas de retaliação[15] poderão ser tomadas, após decisão do OSC, de maneira mutuamente satisfatórias às partes.

Por fim, é importante mencionar dois últimos pontos. O primeiro diz respeito à possibilidade de os estados chegarem a um acordo mútuo (*mutual agreement*) durante as fases do painel ou da apelação. Isso ocorreu em algumas demandas que serão estudadas posteriormente. O segundo ponto diz respeito à possibilidade de adesão ao procedimento de arbitragem para solucionar o litígio e/ou delimitar as retaliações (WTO, 1994a, Artigo 25). O procedimento de arbitragem foi utilizado apenas para a limitação das retaliações.

3 PERFIL DAS DEMANDAS

As disputas na OMC na área de serviços são divididas de acordo com as seguintes categorias:

- negócios (*business*);
- comunicação (*communication*);
- distribuição (*distribution*);
- educação (*education*);

14. O Artigo 17º do anexo 2 estabelece que o órgão de apelação faz parte do OSC e conta com sete pessoas, das quais três atuarão em cada caso. Essas pessoas não têm vínculo com nenhum país e são especialistas em direito, comércio internacional e nos assuntos abrangidos nos acordos da OMC. Ademais, importante mencionar que os trabalhos do órgão de apelação são confidenciais.

15. O Artigo 22 do anexo 2 cria o direito de compensação e de suspensão de concessões comerciais ou de outras obrigações no âmbito da OMC. Essas compensações podem ser no mesmo setor ou em setores diferentes ao do litígio e devem seguir as regras estabelecidas no anexo 2, Artigo 22, inciso 3.

- serviços de pagamento eletrônico (*eletronic payment services);*
- engenharia (*engineering*);
- meio ambiente (*environmental*);
- distribuição de filmes (*film distribution*);
- financeiros (*financial*);
- apostas, jogos de azar e cassinos (*gambling and betting*);
- outros (*general*);
- saúde e serviços sociais (*health and social*);
- publicações (*periodicals*);
- recreação (*recreational*);
- distribuição de serviços de áudio (*sound recordings distribution services*);
- telecomunicação (*telecom services*);
- turismo (*tourism*); e
- transporte (*transport*).

Para a análise dos casos (*dispute settlement* – DS), foram consideradas todas as demandas em que os países dos BRICS estiveram envolvidos, seja como autor, demandado ou terceiro interessado. As disputas em que há participação dos BRICS são nas seguintes áreas: comunicação, distribuição, serviços de pagamento eletrônico, serviços financeiros, jogos de azar e temas gerais, cuja análise será feita a seguir.

3.1 Comunicação DS 204: México – medidas que afetam os serviços de telecomunicação (2000-2004)

Essa disputa *Mexico x measures affecting telecommunications services* envolve México como demandado, Estados Unidos como demandante e Austrália, Brasil, Canadá, Cuba, União Europeia, Guatemala, Honduras, Índia, Japão e Nicaragua como terceiros interessados. A disputa se inciou em agosto de 2000, quando os Estados Unidos pediram consulta ao México a respeito do sistema regulatório mexicano de telecomunicações para prestação de serviços. Nessa demanda, a atuação da delegação brasileira na OMC foi relevante para estabelecer parâmetros de interpretação de alguns artigos do GATT. A fundamentação jurídica foi a violação dos seguintes artigos do GATT: *i*) regulamentação interna;[16] *ii*) acesso

16. Nos setores em que compromissos específicos sejam assumidos, cada membro velará para que todas as medidas de aplicação geral que afetem o comércio de serviços sejam administradas de maneira razoável, objetiva e imparcial.

a mercados; *iii*) tratamento nacional; *iv*) compromissos adicionais e; *v*) anexo sobre telecomunicações.[17]

A Comissão Federal de Telecomunicações do México adotou novas resoluções a respeito de obrigações relacionadas a taxas, qualidade na prestação de serviços e prestação de informações.

1) Regras para chamadas de longa distância internacionais (*international long-distance rules*):

   a) proibição do uso de arranjos alternativos para a prestação de serviços telefônicos do território de um membro ao território de qualquer outro membro (*cross-border supply*);

   b) proibição de linhas de telecomunicação arrendadas para prestação do serviço do território de um membro ao território de qualquer outro membro (*cross-border supply*);

   c) proibição de linhas de telecomunicação arrendadas para prestação do serviço no território do Estado-membro.

2) Regras para chamadas nacionais:

   a) regulamentação interna impede que as empresas estrangeiras exerçam o controle sobre as concessionárias de serviços públicos autorizadas a prestar o serviço de telecomunicações em território mexicano;

   b) governo mexicano falhou ao não assegurar o acesso e o uso de redes públicas de telecomunicação, incluindo as linhas e os circuitos privados, em condições razoáveis e não discriminatórias às empresas estrangeiras;

   c) governo mexicano falhou na regulamentação, na prevenção e no controle da atuação do seu principal prestador de serviços telefônicos – a Telmex –, que passou a atuar no mercado por meio de práticas que ferem o compromisso (lista de compromisso específico) de acesso a mercados e o princípio do tratamento nacional.

17. Artigo 5º: Acesso/Utilização às Redes Públicas de Transporte de Telecomunicações. A) cada Membro velará para que os prestadores de serviços de qualquer outro Membro tenham acesso às redes públicas de transportes de telecomunicações e serviços e possam utilizá-los em termos e condições razoáveis e não discriminatórios para a prestação de um serviço incluído em sua lista. Esta obrigação se aplicará, entre outras formas, mediante os parágrafos "b" a "f" a seguir; B) cada Membro deve assegurar que prestadores de serviços de qualquer outro Membro tenham acesso e possam utilizar qualquer rede pública de transporte de telecomunicações ou serviço oferecido dentro do território ou através da fronteira daquele Membro, incluindo-se os circuitos privados arrendados e, para estes fins, deverá assegurar, sem prejuízo para o disposto nos parágrafos "e" e "f", para que lhes seja permitido: *i)* comprar ou arrendar e conectar equipamento terminal ou outro que faça interface com a rede e seja necessário à prestação do serviço pelo prestador; *ii)* interconectar circuitos privados, arrendados ou próprios, com redes públicas de transporte de telecomunicações ou serviços ou com circuitos arrendados ou de propriedade de outro prestador de serviço; e *iii)* utilizar os protocolos de operação de sua escolha na prestação de qualquer serviço, salvo quando for necessário, de outra forma, assegurar a disponibilidade das redes de transporte de telecomunicações e serviços para o público em geral.

No que tange às acusações contra a Telmex,[18] o governo dos Estados Unidos alega que o governo mexicano falhou em:

- assegurar o fornecimento, por parte da Telmex, de conexões telefônicas transfronteiriças para os fornecedores norte-americanos deste serviço em taxas, termos e condições razoáveis;
- assegurar o acesso aos fornecedores norte-americanos, em termos razoáveis e não discriminatórios, à rede e aos serviços públicos de telecomunicação, dando preferência a Telmex;
- conceder tratamento nacional às empresas norte-americanas localizadas em território mexicano;
- evitar que a Telmex se engajasse em práticas comerciais não competitivas.

Observou-se que a fase de consultas não logrou resolver tais divergências, o que levou ao estabelecimento de um painel (grupo especial); pois o governo mexicano rejeitou todas as alegações de violação feitas pelos Estados Unidos.

A defesa mexicana definiu que as questões a serem debatidas são aquelas relacionadas aos serviços de fornecimento de telefonia pública (*cross-border supply of public telecommunication*) e não aos serviços telefônicos em geral ou aqueles relacionados à transmissão de dados e de informações. Ademais, de acordo com o regulamento de prestação de serviços, o serviço de transmissão oferecido pelos Estados Unidos não passa por meio da fronteira;[19] mas sim até a fronteira México- Estados Unidos, onde uma concessionária de serviço público mexicana faz a transmissão para dentro do território.[20] Assim, para obter a concessão, a empresa estrangeira dever estabelecer-se em território mexicano e ter registro no México.

Após debates e argumentações de ambas as partes do litígio sobre a regularidade e a legalidade das medidas em questão, não foi possível alcançar uma

18. "*The Mexico's ILD (International Long Distance) Rules empower Telmex to operate a cartel dominated by itself to fix rates for international interconnection services.* (…) *The US claims that Mexico´s LDC's rules fail to ensure that Telmex provides interconnection USA basic telecom suppliers on a cross-border basis with cost oriented, reasonable rates, terms and conditions*" (Panel´s Report, de 2 de abril de 2004, p. 8 e 13).

19. "*Mexico initially argues that it cannot have undertaken any cross-border commitments with respect to the supply of the services at issue through the linking of networks of different operators at the border, since the supply of these services in this manner is not within the definition of cross border trade in services in the sense of Article I:2(a). (…) even if cross-border supply were understood to include the linking of networks of different operators at the border, Mexico has still undertaken no commitment to allow the cross-border supply of the services at issue, because the limitations Mexico has inscribed in its schedule make it impossible for cross-border supply to take place. In particular, Mexico argues that the routing requirement in its commitments requires a cross-border supplier to link its network with that of a Mexican operator at the border and that this requirement, read together with other restrictions in its schedule, requires a potential cross-border supplier to obtain a "concession". To obtain a concession, Mexico argues, foreign suppliers would have to have both a commercial presence in Mexico and Mexican nationality*" (Panel´s Report, de 2 de abril de 2004, p. 155).

20. "*Under Mexico's Schedule, therefore, the incumbent provider in the United States cannot supply telecommunications transport services over the Mexican half circuit and so will never be able to provide services "from the territory" of the United States "into the territory" of Mexico*" (Panel´s Report, de 2 de abril de 2004, p. 39).

resolução. Assim, as partes demandaram ao órgão de solução de controvérsias a formação de um painel (grupo de especialistas). Nessa etapa, alguns países que figuraram como terceiros interessados fizeram suas manifestações, entre eles o Brasil. A manifestação brasileira foi de extrema importância, pois buscou sanar uma ambiguidade existente no anexo de telecomunicações.

Em primeiro lugar, a argumentação brasileira salientou a importância de se manter o foco na progressiva liberalização comercial entre os membros da OMC e, para atingir esse objetivo, um dos alicerces é a liberalização no setor de serviços. Essa é a *rationale* por detrás dos princípios da nação mais favorecida e do tratamento nacional, os quais estão sendo debatidos se aplicam a cada modo de fornecimento de acordo com os compromissos específicos ou se aplicam a todos os modos automaticamente dentro de um setor produtivo.

Esse debate foi gerado em razão da nota explicativa nº 15 do anexo de telecomunicações, que estabelece o seguinte:

> *Terms and conditions no less favorable than those accorded to any other user of like public telecommunications transport networks or services under like circumstances (WTO, 1994b, Anexo de Telecomunicações)..*

Assim, os termos *like public telecommunications* e *like circuntamces* são tão abrangentes que eles não são direcionados, único e exclusivamente a um modo de fornecimento de serviço específico, embora reconheça-se que os compromissos específicos sejam feitos levando em consideração cada modo de fornecimento. Assim, surge a necessidade de o painel delimitar a abrangência de tais termos e como eles são aplicados (dentro de um setor produtivo ou em cada modo de fornecimento de serviço). Por isso, o Brasil propôs duas possíveis interpretações.

A primeira interpretação sugerida define a abrangência de *likeness* a partir da natureza do serviço e de suas características essenciais, independente do lugar onde ele esteja sendo prestado (*cross-border; consuption abroad; comercial presence; presence of natural person*). Nesse sentido, a única possibilidade de aplicação dos princípios do tratamento nacional é dentro de um setor produtivo, nesse caso telecomunicações. No entanto, essa interpretação desconsideraria o fato de os compromissos específicos serem feitos somente de acordo com cada modo de fornecimento dos serviços e não *across-modes of supply*[21] dentro de um setor produtivo específico.

> *The first interpretation borrows from one of the approaches identified in the "jurisprudence" on trade in goods, which is to* define likeness in terms of the essential characteristics of the products*. In a services context this would perhaps mean that* services and/or service suppliers would be considered "like" on the basis of the nature

21. Esse conceito refere-se à aplicação dos princípios já mencionados de modo automático a todos os modos de fornecimento de serviço (*modes of supply*) dentro de um determinado setor.

> of the economic activity being performed regardless of the territorial presence of the supplier and the consumer. *Under this point of view all service suppliers operating in the same sector would be considered "like service suppliers" and all the services supplied in the same sector would be considered "like services". In this case, if all services suppliers are "like" services suppliers,* the only possible way of defining the national treatment obligation is to compare the treatment granted to all foreign services suppliers altogether regarding the treatment granted to national services suppliers based in their home country. *Brazil states that, if the determination of likeness is independent of the mode of supply, it follows that national treatment applies across modes in relation to a same common reference: national services suppliers in their home country* (Laudo do Painel, de 2 de abril de 2004, p. 121, grifos do autor).

A segunda interpretação sugerida pelo Brasil para o termo *like services and services suppliers* seria feita a partir da comparação entre todos os fornecedores de serviços que operam sob circunstâncias semelhantes. Nesse sentido, só seriam considerados semelhantes os serviços que estejam regulados pelo mesmo grupo de normas nacionais. Tais serviços teriam a ingerência do princípio do tratamento nacional.

> *Brazil considers that this logic follows the other approach to likeness identified in jurisprudence on trade in goods, which is to define it on the basis of the "aims and effects" or of the regulatory objective being pursued by a certain measure affecting the product or its producers. Brazil notes that in this connection, services and/or service suppliers would be considered "like" only if they are subject to the same regulatory framework. According to Brazil, in this interpretation,* likeness becomes a function of the mode of supply, being defined only within each mode individually. *Brazil states that in this possible interpretation, if one assumes that there are four categories of services suppliers, it seems inconsistent to compare those services suppliers and the services they supply with the same common reference* (Laudo do Painel, de 2 de abril de 2004, p. 121).

Assim, o posicionamento brasileiro foi no sentido de reforçar a segurança jurídica na aplicação do princípio do tratamento nacional e na confirmação das obrigações assumidas nos compromissos específicos. Nesse sentido, a obrigação do tratamento nacional aplica-se a cada *modes of supply,* individualmente, e o termo sob circunstâncias semelhantes (*like services*) define quais serviços serão protegidos dentro de cada modo de fornecimento de serviços.

> *Brazil considers that this determination can only be made in relation to each mode of supply and not "across modes". Under Brazil's view, the scope of the national treatment obligation is given much more legal certainty by the interpretation that it applies for and within each mode of supply individually, with likeness being defined on the basis of the concept of "like circumstances". According to Brazil it seems inconsistent to compare with the same common reference different categories of service suppliers and the services they supply, because in that thinking a full National Treatment in mode 3 would be necessary to grant full national treatment in modes 1, 2 and 4, since they would be "like" services suppliers* (Laudo do Painel, de 2 de abril de 2004, p.13).

Assim, em que pese a aplicação dos princípios de comércio internacional, a decisão foi no sentido de aplicá-los, individualmente, a cada modo de fornecimento de serviços, conforme interpretação sugerida pelo Brasil. O painel decidiu que o México havia se comprometido de forma ampla a conceder tratamento nacional para os serviços prestados no modo *cross-border supply*. No que tange ao compromisso de acesso aos mercados no *cross-border supply*, o México só fez uma restrição, qual seja: o tráfego internacional do setor de telecomunicações deve ser realizado por meio de uma concessão de serviço público, que será fornecida pelo Ministério de Comunicações e Transporte do México. No entanto, essa concessão de serviço público é oferecida apenas àquelas empresas estabelecidas no México e de acordo com as leis mexicanas, em cujo capital estrangeiro não seja superior a 49%.

Nesse sentido, o painel concluiu que se uma empresa estrangeira deseja fornecer o serviço por meio da fronteira e não se estabelecer no território ou não ter presença comercial, será impossível conseguir uma licença para o fornecimento de serviço. Isso constitui uma violação ao princípio do acesso aos mercados (WTO, 1994a, Artigo 16).[22] Observa-se que uma legislação interna descumpre um compromisso assumido no âmbito do GATT.

Houve também violação ao princípio do tratamento nacional. Nesse aspecto, a atuação da Telmex foi considerada determinante na formulação dos preços e das tarifas de telecomunicação, o que afeta a participação das empresas estrangeiras e as coloca em desvantagem frente às empresas mexicanas. Ademais, tal princípio foi violado quando o México não assegurou às empresas estrangeiras acesso, em condições de igualdade, às redes de telecomunicações.

3.2 Distribuição DS 27; DS 142; DS 363

3.2.1 DS 27: União Europeia – regime de importação, venda e distribuição de bananas (1996-2012)

Esta disputa envolveu Equador, Guatemala, Honduras, México e Estados Unidos como demandantes e União Europeia como demandada. Ademais, figuraram como terceiros interessados, entre outros Índia e Brasil. Importante mencionar que este litígio envolveu, simultaneamente, vários instrumentos normativos da OMC, quais sejam: Acordo sobre Agricultura, GATT e o Acordo sobre Medidas de Investimento relacionadas ao Comércio (*trade related investment measures* – Trims). No entanto, o foco deste artigo é no setor de serviços e apenas as normas violadas do GATT serão estudadas.

22. "*Since a foreign service supplier wishing to supply cross-border can neither have Mexican nationality nor supply through commercial presence, Mexico concludes that its cross-border commitments for the services at issue effectively allow zero access for foreign service suppliers wishing to supply cross-border, and that this constitutes 'limitations on the number of service suppliers'*" (Panel's Report, de 22 de maio de 1997, Parágrafo A, Artigo XVI:2).

Os países demandantes alegaram que o regime de importação, de venda e de distribuição de banana são incompatíveis com as obrigações estabelecidas no princípio da nação mais favorecida (WTO, 1994a, Artigo 2º) e no princípio do tratamento nacional (WTO, 1994a, Artigo 17); participação crescente dos países em desenvolvimento (WTO, 1994a, Artigo 4º) e acesso ao mercado (WTO, 1994a, Artigo 16).

O regime de licenciamento para importação de bananas, segundo os demandantes, afetou diretamente as empresas sul-americanas e norte-americanas de distribuição de bananas, que perderam grande parte do mercado. Os novos requisitos para obtenção da licença oferecem mais vantagens comparativas às empresas da União Europeia[23] e asseguram parte do mercado de venda e de distribuição às empresas do bloco.[24]

A União Europeia, por sua vez, afirma que as medidas estão relacionadas ao comércio de bens e não ao comércio de serviços, ou seja, a aplicação das normas do GATT não é atingida por efeitos indiretos das medidas tomadas no setor de bens, mesmo que seja comércio de bens com prestação de serviços (*trade in goods on the supply of services*), nesse caso, distribuição de bananas em território da União Europeia. Além disso, a União Europeia afirma que uma medida não pode ser coberta, simultaneamente, pelo GATT e pelo Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (*general agreement on trade in services* – GATS), pois a aplicação deles é excludente. Por fim, a União Europeia alega que a simples existência do sistema de licenciamento não demonstra que tenha havido transferência de uma grande porção de mercado de vendas e de distribuição de bananas às empresas do bloco.

A decisão tomada pelo órgão de apelação foi muito relevante no sentido de sanar qualquer tipo de dúvida ou interpretações concernentes à aplicação, simultânea, dos acordos da OMC. Além disso, a decisão ofereceu uma definição mais precisa do alcance dos princípios do tratamento nacional e da nação mais favorecida.

Em relação à aplicação do GATS e o seu alcance, o órgão de apelação decidiu que o sentido a ser dado ao Artigo 1º (*this agreement applies to measures by members affecting trade in services*) deve ser amplo. O argumento jurídico reside no fato de que qualquer espécie de normativa, independente da nomenclatura que ela tenha, pode afetar o comércio de serviços. Ademais, o termo *afetar o comércio de serviços* compreende não somente a regulamentação de serviços, mas também aquelas normativas que modificam as condições de competição entre prestadores de serviços nacionais e estrangeiros.

---

23. "*(...) When the European Community (EC) decided to create a common market for bananas in 1992, it was clear that those firms in the UK, French and Spanish markets that had previously enjoyed government protection against competition from US and Latin American wholesalers would be required to compete with them. To protect those EC-owned, the EC effectively recreated on an EC-wide basis the protection that the local French, UK and Spanish systems had formerly afforded by awarding those firms 30% of all Latin American bananas imported into de EC*" (Laudo do Órgão de Apelação, de 9 de setembro de 1997, p. 206).

24. "*The rules prescribed which companies got to bring Latin American bananas into the EC, and in what quantities*" (Laudo do Órgão de Apelação, de 9 de setembro de 1997, p. 207).

Assim como o GATT, o GATS é um acordo guarda-chuva, que se aplica ao comércio de serviços e a todos os tipos de regulamento. Para os membros do órgão de apelação da OMC, outra indicação do amplo escopo do GATS foi o uso do termo *fornecimento* (*supply*) de serviços em vez de *entrega* (*delivery*). Nesse sentido, o fornecimento de serviços abrange um maior número de atividades, ou seja, toda a cadeia logística envolvida com serviços.

O último ponto esclarecido sobre o alcance do GATS foi a respeito da aplicação simultânea com o GATT. O laudo deixa bem claro que, se a ideia do alcance do GATT e do GATS fosse mutualmente excludente, algumas obrigações poderiam ser contornadas com a adoção de medidas tuteladas por um acordo, cujos efeitos sejam sentidos em outro acordo, como no caso da obrigação de tratamento nacional e da nação mais favorecida. Se isso ocorresse, o estado que se sentisse lesado não teria nenhum recurso jurídico[25] para defender-se. Logo, decidiu-se que qualquer medida de um Estado-membro pode, simultaneamente, afetar vários anexos do Tratado de Marrakesh.

3.2.2 DS 142: Canadá – algumas medidas que afetam a indústria automotiva (1998-2001)

Em julho de 1998, o Japão solicitou uma consulta ao Canadá sobre as medidas que estavam sendo tomadas na indústria automotiva. Neste litígio, participaram como terceiros interessados: Índia, Coreia do Sul e Estados Unidos. As medidas tomadas foram no sentido de implementar o Acordo Automotivo (*automotive products agreement*) realizado entre os Estados Unidos e o Canadá. Por meio desse acordo, somente alguns fabricantes de veículos automotores poderiam importar tais produtos, pelo *duty free*, e distribuí-los no mercado canadense. O Japão ainda afirma que as regras do acordo exigem conteúdo nacional, tanto para bens quanto para serviços (*canadian value-added content*).

Os instrumentos jurídicos que orientaram tal demanda foram o GATT, o GATS e o Trim. No entanto, o foco será o setor de serviços. Por fim, a resolução desse litígio passou por todas as fases de solução de controvérsias na OMC e a decisão final ficou a cargo do órgão de apelação.

No que tange ao setor de serviços, o que se discutiu foi se tal medida afeta o fornecimento do serviço de distribuição de veículos automotores (WTO, 1994b, Artigo 1º).[26] Foi também discutido se, ao se realizar um acordo com os Estados Unidos, o Canadá tenha violado o princípio da nação mais

25. "*For example, a measure in the transport sector regulating the transportation of a merchandising in the territory of a Member could subject imported products to less favorable transportation conditions compared to those applicable to like domestic products. Such measure would adversely affect the competitive position of imported products in a manner which would not be consistent with that Member´s obligation to provide national treatments to such products*". (Laudo do Órgão de Apelação, de 9 de setembro de 1997)

26. Este acordo aplica-se às medidas adotadas pelos membros que afetem o comércio de serviços.

favorecida (WTO, 1994b, Artigo 2º). Tais argumentos foram apresentados pelo Japão, pela União Europeia, pela Coreia e pela Índia.[27]

Importante mencionar que o órgão de apelação estabeleceu que, em primeiro lugar, deve-se examinar se tal medida afeta o comércio de serviços e, se em caso afirmativo, *a posteriori* faz-se a análise de quais normas/obrigações do GATS foram violadas. Isso foi colocado porque o painel falhou nessa lógica de análise interpretativa; pois ele afirmou, inicialmente, que a medida em questão violava o princípio da nação mais favorecida sem analisar se o âmbito do litígio era mesmo o GATS. Assim, nesse litígio, o órgão de apelação estabeleceu uma metodologia de análise.

Para examinar se uma medida realmente afeta o comércio de serviços, é necessário, em primeiro lugar, considerar os passos a seguir.

1) O GATS aplica-se a todas as medidas que afetam o comércio de serviços, que é dividido nos quatro modos de suprimento mencionados na seção 2 deste artigo.
2) Os conceitos definidos no Artigo 28 do GATS:[28]
    a) medidas: qualquer regulamento, lei, portaria, decisão, regra, ações administrativas ou judiciais;
    b) fornecimento de serviço: produção, distribuição, *marketing*, venda e entrega;
3) O conceito de presença comercial:
    a) qualquer tipo de estabelecimento comercial ou profissional, inclusive sob a forma de constituição, aquisição ou manutenção de uma pessoa jurídica, de uma sucursal ou escritório de representações.

Em segundo lugar, as duas últimas questões jurídicas que devem ser analisadas são se há comércio de serviços e, em segundo lugar, se tais medidas afetam o comércio de serviços. Assim, a conclusão do litígio em questão foi que há comércio de serviços no módulo *pelo prestador de serviços de um membro por intermédio da presença comercial, no território de qualquer outro membro* (WTO, 1994b, Artigo 1º).

> *Accordingly, we hold that the "trade in services" here in issue is wholesale trade services of motor vehicles supplied by service suppliers of certain Members through commercial presence in Canada* (Laudo do Órgão de Apelação, de 31 de maio de 2000, p. 55).

27. "*The Panel first examined the general issue of whether the import duty exemption constitutes a measure 'affecting trade in services' within the meaning of Article I of the GATS. The Panel then referred to the reports of the panel and the Appellate Body in European Communities – Bananas for the proposition that "the term 'affecting' in Article I of the GATS has a broad scope of application and that accordingly no measures are a priori excluded from the scope of application of the GATS*" (Relatório do Órgão de Apelação, de 31 de maio de 2000, p. 52).

28. Importante mencionar que tais exemplos configuram-se um rol exemplificativo.

A segunda conclusão diz respeito a se a medida questionada afeta o comércio de serviços. Essa decisão reiterou e reforçou, explicitamente, o caráter amplo do termo *afetar o comércio de serviços* e a possibilidade de uma medida ser objeto de solução de controvérsias tanto no âmbito do GATT quanto no âmbito do GATS. No entanto, isso deve ser analisado caso a caso e o foco deve ser em *como* tal medida afeta o fornecimento de serviços ou os fornecedores envolvidos. Isso envolve a obtenção de conhecimento a respeito do mercado em que o serviço é prestado; ou seja, quem fornece o serviço e como ele é prestado. Por fim, o último passo é estabelecer quais foram os artigos violados, por exemplo, nação mais favorecida, tratamento nacional, transparência.

Nesse contexto, conforme alegação da parte demandante e dos terceiros interessados, o princípio da nação mais favorecida foi violado. Para tanto, faz-se necessário estabelecer como os prestadores de serviços canadenses são tratados pela normativa local. Isso, para que seja possível estabelecer uma base de comparação com segurança jurídica.[29] Por isso, o órgão de apelação decidiu anular toda a decisão referente ao GATS realizada pelo painel.

> *Finds that the Panel has failed to examine whether the measure is one "affecting trade in services" as required under Article I:1 of the GATS; reverses the Panel's conclusion that the import duty exemption accorded pursuant to the MVTO 1998 and the SROs is inconsistent with the requirements of Article II:1 of the GATS; and also reverses the Panel's findings leading to its conclusion on Article II:1* (Relatório do Órgão de Apelação, de 31 de maio de 2000, p. 65).

3.2.3 DS 363: China – importação e serviços de distribuição de filmes, de publicações, de DVDs, CDs (2007-2012)

Em 2007, os Estados Unidos demandaram consultas a China no que diz respeito a certas medidas que estavam afetando o comércio de bens e de serviços na área de filmes, de publicações e de produtos audiovisuais. Nessa disputa participaram como terceiros interessados Austrália, União Europeia, Japão e Coreia. Assim como já foi demonstrado anteriormente, este litígio envolve a aplicação de mais de um instrumento jurídico, quais sejam: GATT, GATS, Protocolo de Acesso da China à OMC e a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Portanto, será mantida a análise no GATS e, necessariamente, no protocolo de acesso, que oferece as bases legais dos compromissos assumidos pela China ao aderir a OMC. E no que tange às normas de interpretação, a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados.

29. "*The Panel did none of this. The Panel did not inquire into how the market for wholesale trade services of motor vehicles in Canada is structured. Nor did it explain how less favorable treatment resulted from the measure at issue. Instead, it engaged in speculation about the 'possibility' of certain relationships*" (Relatório do Órgão de Apelação, de 21 de dezembro de 2009, p. 60).

No que tange à lista de compromissos específicos, o Artigo 20 do GATS requer que cada membro estabeleça quais as áreas específicas que terão alguma limitação, condições ou qualificações no que tange ao acesso a mercados e ao tratamento nacional. Nesse sentido, a discussão está centrada na interpretação se a área de *sound record distribution service* da lista de compromisso da China abrange a distribuição de qualquer gravação por meio físico e/ou por meio eletrônico. Ademais, está em discussão a exigência chinesa de que a distribuição seja feita apenas por empresas nacionais em razão do controle que se faz sob o conteúdo de tais gravações.

Em primeiro lugar, o relatório do órgão de apelação analisou a medida que autoriza somente as empresas nacionais a distribuírem os produtos audiovisuais em território chinês. A justificativa chinesa para a criação dessa exigência recai sobre as exceções autorizadas no Artigo 14 do GATS.[30] Segundo a defesa chinesa, essa medida é necessária em razão da preservação da moral; pois, alguns conteúdos podem ferir a moral pública chinesa; logo, necessita de controle prévio. Ademais, a defesa alegou que os custos relacionados ao controle de conteúdo, que é uma política pública, seriam tão altos que nenhuma empresa estrangeira estaria disposta a arcar. Isso seria então de responsabilidade do governo, que foi o criador de tal norma.

A análise jurídica dos especialistas da OMC notou que a defesa chinesa estava baseada nos custos de se realizar o controle de conteúdo; embora tais "custos elevados" não tenham sido comprovados nos autos do processo.[31] No entanto, a defesa deveria prover argumentos e evidências sobre a existência de tal política pública e de o setor privado não ser responsável pela sua implementação, independente dos custos a que elas estejam vinculadas. Obviamente, como será demonstrada a seguir, tal política pública deve ser a justificada em razão da proteção da moral pública chinesa. E assim, confirmar que a exigência está relacionada a uma política pública que visa garantir tal proteção, ou seja, é necessário estabelecer um nexo causal entre a política pública e a norma.[32]

---

30. "Nenhuma disposição deste acordo será interpretada no sentido de impedir que um membro adote ou aplique medidas que: a) necessárias para proteger a moral ou manter a ordem pública (...)" (WTO, 1994b, Artigo 14).

31. "*The Panel requested China to provide an estimate of such costs to import entities. China replied that it was unable to do so. China explained, however, that the cost of content review consists of: i) human resources cost; ii) cost of equipment, facilities, and premises used for content review; and iii) losses incurred from compensation for customers in case of failure of ordered publications to pass content review.494 Having noted that it had been presented with only very limited evidence in this regard, the Panel found that China had not demonstrated that the cost associated with content review would be so high that it would be unreasonable to impose it on private enterprises*" (Relatório do Órgão de Apelação, de 21 de dezembro de 2009, p. 127).

32. "*China did not argue before the Panel that the public policy function of content review was the sole reason or the main reason why only State-owned enterprises could have a suitable organization and qualified personnel. Nor did China explain how, in its view, the policy function of content review leads to the consequence that only wholly State-owned enterprises would be capable of satisfying the requirement that publication import entities have a suitable organization and qualified personnel*" (Relatório do Órgão de Apelação, de 21 de dezembro de 2009, p. 128).

Assim, para decidir se tal medida realmente visa à proteção da moral da sociedade chinesa, o grupo de especialistas levou em consideração as decisões proferidas em casos semelhantes, tais como Coreia – várias medidas na carne (*Korea – various measures on beef*) e Brasil – pneus recauchutados (*Brazil – retreated tyres)*. No primeiro,[33] o painel decidiu que uma medida é considerada "necessária" se envolve um processo de estudo da eficácia da norma e a sua contribuição para assegurar e proteger valores já consolidados em um ordenamento jurídico. Tais valores são encontrados em todo o sistema jurídico nacional, por exemplo, no caso brasileiro tais valores são encontrados na Constituição Federal de 1988. Assim, quanto maior for a contribuição da norma para assegurar tais valores, mais ela será caracterizada como "necessária".

No segundo,[34] a "necessidade" da medida será definida a partir de estudos longitudinais, evidências empíricas e o seu impacto na sociedade. Ao examinar as evidências, a medida será "necessária" se ela contribui para a melhora de indicadores sociais da sociedade. Assim, concluiu-se que a China não demostrou que tal medida é necessária para preservar a moral pública (Relatório do Órgão de Apelação, de 21 de dezembro de 2009, p. 123).

Por fim, a análise recaiu sobre a extensão do termo *sound record distribution service*. Nos compromissos específicos da China, as únicas limitações feitas nessa área dizem respeito à forma jurídica que as empresas estrangeiras devem ter para realizarem investimentos, qual seja, *joint venture* com participação quase total de capital chinês e submissão ao controle de conteúdo, autorização para importação de vinte *trailers* de filmes. No entanto, a alegação chinesa é que o acesso ao mercado relaciona-se somente à distribuição física de *sound record*.

No entanto, a decisão dos especialistas foi no sentido de reforçar os princípios do direito econômico internacional e fornecer segurança jurídica para o sistema de comércio internacional. Assim, em razão disso, se não há limitações específicas no compromisso específico, *sound record distribution*, deve ser interpretado na forma mais ampla possível, nesse caso, deve abranger a distribuição física e a eletrônica.[35] A decisão foi no sentido de tornar ilegal a medida que proíbe as

33. "*Determining whether a measure is "necessary" involves a process of weighing and balancing a series of factors that prominently include the contribution made by the measure to secure compliance with the law or regulation at issue, the importance of the common interests or values protected by that law or regulation, and the accompanying impact of the law or regulation on imports or exports. The greater the contribution a measure makes to the objective pursued, the more likely it is to be characterized as 'necessary'*" (Relatório do Órgão de Apelação, de 21 de dezembro de 2009, p. 123).

34. "*(…) a party seeking to demonstrate that its measures are "necessary" should seek to establish such necessity through "evidence or data, pertaining to the past or the present", establishing that the measures at issue contribute to the achievement of the objectives pursued. In examining the evidence put forward, a panel must always assess the actual contribution made by the measure to the objective pursued*" (Relatório do Órgão de Apelação, de 21 de dezembro de 2009, p. 123).

35. "*We observe that, unless a sector is included in a Schedule, it is not subject to specific commitments. However, having included a sector or subsector and having specified commitments for one or more modes of supply in its Schedule, a Member undertakes to liberalize 'the production, distribution, marketing, sale and delivery' of the service(s) falling within that sector or subsector and mode(s) of supply, unless it has specified otherwise by inserting conditions, limitations, or qualifications in the Schedule. This implies that, in the absence of specific limitations, conditions, or qualifications, the meaning of 'Sound recording distribution services' is not limited to the physical delivery of sound recordings. Rather, this entry would encompass distribution in electronic form*" (Relatório do Órgão de Apelação, de 21 de dezembro de 2009, p. 168).

empresas estrangeiras de acessarem o mercado e atuarem na área de distribuição de *sound record*, bem como estabeleceu a extensão dos serviços para o fornecimento por meio eletrônico.

3.3 Serviços de pagamento eletrônico

3.3.1 DS 413: China – algumas medidas que afetam os serviços de pagamento eletrônico (2010-2013)

Em setembro de 2010, os Estados Unidos enviaram requerimento de consultas à China a respeito de algumas medidas relacionadas ao serviço de pagamento eletrônico. As consultas não chegaram a um entendimento mútuo; razão pela qual os Estados Unidos pediram ao órgão de solução de controvérsias a abertura de um painel. De acordo com os Estados Unidos, alguns requisitos jurídicos estavam afetando os serviços financeiros de pagamento eletrônico por meio de cartão de crédito e os seus prestadores de serviço (*eletronic payment services for payment card transactions and the suppliers of those services*). Nessa disputa participaram como terceiros interessados Austrália, Equador, União Europeia, Guatemala, Japão, Coreia e Índia.

Os Estados Unidos alegam que as seguintes medidas ferem a lista de compromissos específicos da China e os princípios do acesso a mercado (WTO, 1994b, Artigo 16) e o do tratamento nacional (WTO, 1994b, Artigo 17),[36] quais sejam: *i*) exigências que obrigam o uso do serviço por meio da *China UnionPay, Co* (CUP) e/ou o estabelecimento da CUP como o único fornecedor de pagamentos em moeda local; *ii*) exigência de que todos os cartões emitidos na China tenham o logo da *UnionPay*; *iii*) exigências de que todos os caixas eletrônicos e terminais de atendimento aceitem, somente, os cartões da *UnionPay*; *iv*) exigência de que todas as instituições financeiras aceitem o cartão da *UnionPay*; *v*) proibições de uso de cartões que não sejam da *UnionPay* para transações internacionais ou intrabancária; e *vi*) exigências para transações financeiras por meio de cartão em Hong Kong, Macao.

O segundo ponto refere-se aos compromissos específicos (chineses) na área de serviços. Os Estados Unidos alegam que na seção 7.B (d) – *banking and other financial services* – a China assumiu obrigações relacionadas ao tratamento nacional e acesso a mercados com relação ao seguinte setor:

36. Especificamente os Artigos 15, I e II (a): "I – No que se respeita ao acesso a mercados segundo os modos de prestação identificados no artigo 1, cada Membro outorgará aos prestadores de serviços e aos serviços dos demais Membros, tratamento não menos favorável que o previsto sob os termos, limitações e condições acordadas e especificadas em sua lista. II – Nos setores em que compromissos de acesso a mercados são assumidos, as emendas que um membro não manterá ou adotará (...) a menos que sua lista especifique o contrário: a) limitações sobre o número de prestadores de serviços, seja na forma de contingentes numéricos, monopólios ou prestadores de serviços exclusivos ou mediante exigência de prova de necessidade econômica".

7 (B) Banking Services

d) All payment and money transmission services, including credit, charge and debit cards, travellers cheques and bankers draft (including import and export settlement) (WTO, 1994b, Anexo de Serviços Financeiros).

A China, por sua vez, alega que os Estados Unidos não obtiveram êxito em provar que *o serviço de pagamento eletrônico* estaria abarcado pela sessão 7.B (d) de seus compromissos específicos. No entanto, os serviços em litígio estão regulamentados pelo anexo de serviços financeiros (GATS), no Artigo 5.A (XIV)[37] e que não há nenhum compromisso específico feito com relação a este serviço. Para a China a seção 7.B (d) refere-se à emissão e à aceitação pelos bancos, ou por outros tipos de instituição financeira, de pagamentos.[38] Ademais, a China afirma que um prestador de serviços que está apenas administrando, facilitando ou processando o pagamento não faz parte da transação financeira e que cartões de crédito ou de débito são apenas os instrumentos para realizar o pagamento. Logo, a *UnionPay* é apenas um instrumento para a realização de pagamentos e não está abarcada pelo conceito em questão.

Para decidir sobre essa questão, o painel analisou a extensão do termo *all payment and money trasmission*. Apontou-se que o conceito refere-se à transferência de qualquer meio aceito como pagamento de uma pessoa (física ou jurídica) de um lugar para outro. O próximo conceito definido foi o de *payment services* e *money transmission services*. Nesse sentido, o serviço de pagamentos é feito por uma pessoa ou entidade diferente da pessoa que adquiriu um bem/serviço e de quem recebe pelo que vendeu, exceto se for em dinheiro. Por isso, os serviços de pagamento ou transmissão de dinheiro incluem todos os serviços que administram, facilitam ou tornam possível o ato de pagar por algo ou de transmitir dinheiro. Por fim, o termo *all* (em *all payment and money transmission*) tem sentido amplo e não pode ser restringido conforme alegado pela China.

O painel decidiu que o serviço em questão envolve todos os tipos de pagamento, pode ser eletrônico ou em espécie, não depende da quantidade de prestadores (sejam bancos ou agentes financeiros) que estejam envolvidos. Isso em razão de o painel considerar que o serviço de pagamento é um sistema de prestação de serviço integrado, envolvendo vários atores para que a transação financeira ocorra e vários instrumentos.

O próximo ponto analisado foi com relação à aplicação do tratamento nacional e do acesso ao mercado para os modos de fornecimento do serviço no modo *cross-border* (modo 1) e no modo presença comercial (modo 3).

37. "*Settlement and clearing services for financial assets, including securities, derivative products, and other negotiable instruments*" (WTO, 1994b, Artigo 5.A).

38. Sobre esse argumento, o painel alegou que os termos, embora diferentes, referem-se às mesmas ações.

No que tange ao compromisso de acesso a mercados, os Estados Unidos alegam que a China realizou compromissos específicos em ambos os modos (1 e 3) e que as exigências internas mantêm a CUP como exclusivo prestador de serviços para todos os cartões que trabalham com a moeda local, *Renminbi*. Ademais não há nenhuma limitação, condição ou qualificação de acesso a mercado nos compromissos específicos chineses.

Primeiro foi necessário estabelecer se a China realizou compromissos específicos em acesso a mercados. No que tange ao modo 1 de fornecimento (*cross*-border), o texto do compromisso autoriza o fornecimento e a transferência de informações financeiras, processamento de dados financeiros e *softwares* relacionados por prestadores de outros serviços financeiros. Os Estados Unidos afirmam que a expressão *outros serviços financeiros* abrange o serviço de pagamento e transmissão de dinheiro. No entanto, o painel realizou a interpretação da frase e comparou a versão em inglês com as versões em espanhol e em francês.

Ao fazer esse trabalho, a conclusão foi no sentido de a expressão *outros serviços financeiros* está relacionada ao processamento de dados financeiros e a *software* e a provisão de informações financeiras. Ademais, conforme mencionado anteriormente, somente relaciona-se ao conceito de *serviços de pagamentos e transferência* aqueles serviços relacionados diretamente ao pagamento e à transferência, ou seja, aqueles serviços sem os quais o pagamento não ocorreria. Assim, é impossível concluir que o compromisso estabelecido pela China neste artigo abarque o serviço de pagamentos.[39]

No que tange ao modo 3 (*presença comercial*), a análise foi feita a partir da extensão dos conceitos de serviços financeiros[40] e de todo o trabalho de interpretação realizado até esse momento. Assim, conclui-se que a China tem compromissos específicos no acesso a mercados no modo 3 (*presença comercial*). No entanto, o fornecimento desse serviço está sujeito a qualificações que os prestadores de serviços financeiros devem obedecer para serem permitidos a engajarem-se nos serviços financeiros em moeda local.

---

39. "*China's mode 1 commitment must be understood as recognizing that 'payment and money transmission' services include aspects of 'provision and transfer of financial information' and 'advisory, intermediation and other auxiliary services' to the extent that such aspects are integral to the core service, and that such aspects are properly classified within 'payment and money transmission' services*" (Laudo do Painel, de 16 de julho de 2012, p. 136).

40. "*In contrast, Brazil's Schedule, which was not provided to us by China, contains the following definition: 'Financial institutions subject to this commitment are classified as commercial bank, investment bank, consumer finance company, financial leasing company, brokers and dealers'. See the horizontal note on financial services of Brazil's Schedule (GATS/SC/13). This definition appears to imply that EPS suppliers are not financial institutions for the purposes of Brazil's Schedule. We note, however, that unlike Brazil, China has not included a definition of the term "FFIs" in its Schedule. China itself has stated that in the absence of an explicit definition in its Schedule, treaty terms must be interpreted in accordance with customary rules of interpretation of public international law*" (Relatório do Painel, de 16 de julho de 2012, p. 147).

Passou-se então a discutir se as medidas chinesas mencionadas ferem o compromisso de acesso a mercado no módulo 3 (presença comercial) e concedem a CUP o monopólio do serviço. No que tange ao acesso a mercados, o painel verificou que os Estados Unidos não conseguiu comprovar que as exigências relacionadas à emissão de cartões e aos caixas eletrônicos configuram-se como limitações no número de fornecedores dos serviços em tela e que há somente a *UnionPay* como única prestadora do serviço. No entanto, as exigências impostas em Hong Kong e Macau impõem limitação na quantidade de fornecedores estrangeiros de serviços do território chinês para estas cidades. Como há monopólio da CUP nessa prestação de serviços, afirmou-se que a China não delimitou, nos seus compromissos específicos, que manteria tais restrições nessas cidades.

Por fim, o painel estudou se o compromisso de tratamento nacional[41] abrangia os modos de fornecimento 1 e 3 e, caso afirmativo, se as medidas em debate feriam tal compromisso. Não há nos compromissos específicos qualquer limitação ao modo 1. No modo 3, a única limitação encontrada diz respeito a restrições geográficas e quantidade de clientes nos serviços que operam com moeda local. Entretanto, as restrições geográficas estavam em vigor até dezembro de 2006; o que retira a eficácia de tal limitação. Isso posto, passou-se a discussão se as medidas afetam o compromisso de tratamento nacional. Assim, o painel concluiu que as todas medidas dão tratamento menos favorável aos prestadores de serviços de pagamento estrangeiros, exceto as relacionadas a Macao e a Hong Kong.

3.4 Financeiros DS 372; DS 373; DS 378; DS 413; DS 453

3.4.1 DS 378: China – medidas que afetam os serviços de informações financeiras e fornecedores estrangeiros de informações financeiras

Em junho de 2008, o Canadá enviou pedido de consultas à China no que tange a algumas medidas que estavam afetando a prestação de serviços de informações financeiras. No setor de serviços financeiros, a China, nos seus compromissos específicos, compromete-se em fornecer acesso a mercados e tratamento nacional aos serviços de fornecimento e transferência de informações financeiras. Ademais, o país comprometeu-se com a manutenção do *status quo* das regras relacionadas ao setor (*horizontal standstill commitment)*.[42] Por fim, várias medidas impõem restrição de acesso a mercado e exigências discriminatórias aos prestadores de serviço estrangeiro.

41. Importante mencionar que o ônus da prova das alegações é dos Estados Unidos. Assim, para provar que as medidas chinesas davam tratamento menos favorável as empresas estrangeiras, os Estados Unidos deveria comprovar: que a China tem compromissos específicos nesse setor; que as medidas afetam o fornecimento de serviços de maneira relevante e qual tratamento é dado às empresas nacionais e quais as empresas estrangeiras.

42. Esse compromisso relaciona-se à manutenção das regras pré-existentes de um setor e à proibição de piorar as condições de fornecimento do serviço.

A China exige que os prestadores estrangeiros de serviços de informações financeiras prestem tal serviço por meio de uma agência pré-designada chamada Xinhua News Agency (Xinhua). No entanto, a Xinhua concedeu essa competência a outra agência, China Economic Information Services (Ceis), que é o seu braço comercial. Por meio da CEIS, as empresas estrangeiras prestam tal serviço; porque elas são proibidas de prestá-lo diretamente ao consumidor, que também são proibidos de contratar diretamente as empresas estrangeiras. Ademais, para requerer a autorização para prestação de serviços – que é feito por meio da CEIS –, as empresas estrangeiras são obrigadas a fornecer a *foreign information administration center* (FIAC)[43] informações confidenciais sobre os seus serviços e seus clientes e os consumidores desse serviço são obrigados a fornecer informações sobre os contratos de prestação de serviço feitos com empresas estrangeiras.

Para o Canadá, tais exigências e restrições conferem tratamento menos favorável às empresas estrangeiras prestadores de serviço. Além do cenário descrito, a China proíbe as empresas estrangeiras de prestarem o serviço por meio da presença comercial e limita apenas a escritórios de representação, o que viola o compromisso de acesso a mercados. No seu protocolo de acesso, a China assumiu o compromisso de manter as autoridades regulatórias separadas dos serviços regulados e de não impor restrições piores do que as já existentes.

Em primeiro lugar, o que acontece é que a Xinhua, por meio da sua estrutura organizacional, é simultaneamente o órgão regulador e o prestador de serviços nacional. Em segundo lugar, as exigências impostas são mais restritivas do que aquelas existentes no momento da acessão da China à OMC. Naquele momento, as empresas estrangeiras podiam oferecer os seus serviços diretamente aos consumidores em território chinês e as licenças eram concedidas sem a necessidade de fornecer detalhes sobre as transações financeiras com seus clientes.

Em dezembro de 2008, o Canadá e a China assinaram um memorando de entendimento, que foi submetido ao órgão de solução de controvérsias. Interessante notar que esse foi um dos casos em que a China chega a um acordo com a parte demandante sem recorrer à solução de controvérsias. Em primeiro lugar, foi estabelecido o conceito e a abrangência de *serviços de informações financeiras*, que é o *fornecimento de serviços de informações que podem afetar o setor financeiro, as transações financeiras e/ou os dados financeiros; serviços os quais são destinados aos consumidores que trabalham com análises financeiras, transações e decisões financeiras ou outras atividades na área*. Em segundo lugar, a China comprometeu-se a:

- autorizar um novo órgão regulador para o setor com independência em relação aos prestadores de serviços nacionais;

43. Assim como a CEIS, a FIAC também faz parte da Xinhua News Agency.

- criar um novo sistema de concessão de licenças que obedeça aos compromissos da China na OMC;
- autorizar os prestadores estrangeiros de serviços de informação a fornecerem seus serviços por meio da presença comercial e/ou por meio da prestação transfronteiriça, sem a necessidade de nenhum agente estatal como intermediário;
- retirar a exigência de autorização e de informação dos serviços prestados aos consumidores em território nacional;
- pedir aos prestadores estrangeiros somente as informações relevantes para a concessão da licença;
- comprometer-se a não dar tratamento menos favorável aos prestadores de serviços.

3.4.2 DS 372: China – medidas que afetam os serviços de informações financeiras e fornecedores estrangeiros de informações financeiras

Em março de 2008, a União Europeia e os Estados Unidos enviaram um pedido de consulta à China no que tange às medidas internas relacionadas à prestação de serviços de informações financeiras por fornecedores estrangeiros. Observa-se que as medidas controversas são as mesmas do DS 378. Além disso, diferente do DS 378, as partes demandantes afirmaram que a exigência de fornecimento de informações secretas para a obtenção da licença fere o Artigo 39.2 do Trips (*agreement on trade-related aspects of intellectual property rights*, da OMC), que protege as informações confidenciais das empresas e das pessoas físicas.[44]

Houve também uma maior caracterização de algumas medidas ilícitas e suas consequências. Uma delas está relacionada à categorização de serviços financeiros, que é considerada e tratada como agências de notícias, mídia. A partir dessa categorização, os serviços de informações financeiras ficam subjugados às regras do setor de mídias, no qual investimentos e presença estrangeira na China são proibidos. Como já foi dito anteriormente, as empresas estrangeiras só podem atuar por meio da criação de um escritório de representação, que fornece o serviço por meio da Xinhua News Agency. Ademais, os prestadores de serviços nacionais não estão obrigados pelas mesmas regras impostas aos estrangeiros. Reitera-se, então, a violação ao tratamento nacional e acesso a mercados, bem como os compromissos específicos da China.

44. Pessoas físicas e jurídicas terão a possibilidade de evitar que informações legalmente sob seu controle seja divulgada, adquirida ou usada por terceiros, sem seu consentimento, de maneira contrária às práticas comerciais honestas.

A solução do litígio em questão foi resolvida na fase de consultas com um memorando de entendimento entregue ao órgão de solução de controvérsias em dezembro de 2008. No documento, a China afirmou os mesmos compromissos do DS 378.

3.4.3 DS 309: China – imposto sobre valor agregado em circuitos integrados

Em março de 2004, os Estados Unidos realizaram o pedido de consultas à China em relação ao sistema preferencial de imposto sobre valor agregado aos circuitos integrados produzidos ou projetados nacionalmente. Alegou-se que tais medidas violam compromissos do GATT e do GATS. Os Estados Unidos alegam que a China, embora aplique uma tarifa de 17% sobre o valor agregado nesse setor, devolve parte desse imposto aos produtores nacionais de circuitos integrados. Assim, por meio desse reembolso tarifário, a China está concedendo aos circuitos integrados importados tratamento menos favorável do que o aplicado aos produtos nacionais (WTO, 1994b, Artigo 2º).

Ademais, os circuitos integrados projetados nacionalmente e, em razão de limitações tecnológicas, manufaturados em outro país também se beneficiam desse reembolso tarifário. Nesse sentido, os Estados Unidos entenderam que a China está fornecendo tratamento mais favorável às importações de um determinado Membro em detrimento dos produtos norte-americanos e está descumprindo o compromisso de tratamento nacional.

Em abril de 2004, China e Estados Unidos chegaram a um acordo mútuo e, em julho de 2004, enviaram o memorando de entendimento ao órgão de solução de controvérsias da OMC. O acordo estabeleceu prazos para a China revogar todas as medidas que concediam reembolsos tarifários aos circuitos integrados produzidos ou projetados nacionalmente, 1º novembro de 2004 e 1º setembro de 2004, respectivamente.

3.4.4 DS 285: Estados Unidos – medidas que afetam o fornecimento transfronteiriço de jogos de azar e apostas

Em março de 2003, Antígua e Barbuda demandaram consultas aos Estados Unidos com relação a algumas medidas aplicadas pelos governos federal, estadual e municipal no que tange ao fornecimento transfronteiriço de jogos de azar e apostas (*remote supply of gambling services*). De acordo com o demandante, tais medidas (leis, regulamentos) afrontam o princípio da nação mais favorecida, os compromissos específicos norte-americanos, pagamentos e transferências, acesso a mercados e tratamento nacional. Essa disputa teve como terceiros interessados: China, Japão, México, Canadá e União Europeia. Importante salientar que esse litígio ultrapassou, inclusive, a fase de apelação. Isso em razão da necessidade de retaliação por não cumprimento das decisões do órgão de apelação; para tanto, foi aberto uma arbitragem.

Ademais, uma das alegações dos Estados Unidos em sua defesa foram as exceções autorizadas pelo GATS em razão de segurança (Artigo14, "a" e "c"). Essas exceções apareceram pela primeira vez nos casos estudados. Sob essas alegações, o órgão de apelação entendeu que os Estados Unidos conseguiram comprovar a necessidade da existência de tais restrições; no entanto, o país não conseguiu provar que as aplica tanto para prestadores de serviços de apostas nacionais quanto estrangeiros. Além disso, essas medidas confrontam o compromisso de acesso a mercados. Essas conclusões relacionam-se com os compromissos específicos assumidos pelos Estados Unidos. Assim, o órgão de apelação exigiu que os Estados Unidos revogassem as medidas (*wire act, the travel act, illegal gambling business act*) e adaptassem a sua legislação interna de acordo com os compromissos assumidos no GATS.

A participação chinesa contou com uma sustentação oral durante o painel. O primeiro ponto estava relacionado com o pronto cumprimento das decisões do OSC (Artigo 21, anexo 2 – *Entendimento relativo às normas e procedimentos sobre solução de controvérsias*). Os Estados Unidos alegaram que as medidas em litígio, elas próprias, representam o cumprimento da decisão do OSC de modo que o país não está obrigado a tomar nenhuma outra medida para cumpri-la. A China, nesse ponto, posicionou-se contrariamente aos Estados Unidos; pois a linguagem do Artigo 21.5 do anexo 2 estipula que as medidas tomadas devem, necessariamente, ser criadas para dar cumprimento a uma decisão do OSC. Ademais, a China afirma que entre a decisão do OSC e as *medidas tomadas para dar cumprimento à decisão do OSC* deve transcorrer um tempo hábil para que o Poder Legislativo nacional atue. Ao trazer esse posicionamento, a China confirma que a determinada situação já foi objeto de interpretação na jurisprudência na OMC, no caso, *US-Shrimp*.

O segundo ponto alegado pela China refere-se às *exceções gerais*, autorizadas pelo Artigo 14 do GATS. O ponto é a possibilidade de realizar uma segunda defesa (*afirmative defense*) de uma medida questionada no curso do processo; nesse caso, as medidas em tela estão baseadas nas exceções autorizadas no Artigo 15 do GATS. Por isso, como no painel os Estados Unidos não conseguiu comprovar que suas leis cumpriam com o Artigo 15, não haveria cabimento de nova defesa em sede de apelação. Para reafirmar seu posicionamento, a China mostrou que tal posicionamento já havia sido adotado em outros casos na OMC, como European Communities – *bed linen*.

O terceiro ponto alegado pela China está relacionado à importância que se dá ao procedimento de arbitragem (Artigo 21.3 do anexo 2). Este recurso deve ser usado de maneira discreta quando há controvérsias em relação à implementação e ao cumprimento da decisão do OSC. Ademais, o recurso deve ser usado com

boa-fé; pois, em muitos casos, observa-se que a parte *perdedora* não tem a intenção de cumprir a decisão do OSC e utilizam esse recurso para postergar, ainda mais, o seu cumprimento.

Como foi dito anteriormente, os Estados Unidos não cumpriram com a decisão do órgão de apelação. Por isso, Antígua demandou ao órgão de solução de controvérsias a autorização para dar início à retaliação cruzada,[45] na área de serviços e de propriedade intelectual. Essa demanda foi decidida por arbitragem internacional. No entanto, durante o curso da arbitragem, Antígua retirou seu pedido de retaliações cruzadas por considerá-las impraticáveis; conclusão confirmada pelos árbitros, que autorizaram uma retaliação de US$ 21 milhões por ano nas áreas de propriedade intelectual.[46] Desde então, o país vem tentando negociar a aplicação da decisão.

> *The negative consequences of this protracted impasse are very real for Antigua and Barbuda. The destruction of the second largest economic sector, together with the effects of the economic recession now gripping the world economy, are an existential threat for the economy of Antigua and Barbuda. It should be clear that further delay is not an option for Antigua and Barbuda, nor should it be an option for the DSB. The delegation of Antigua and Barbuda believes that delay, on the scale that we have seen in this case, constitutes an undermining of the very system we are tasked to preserve, and is a systemic threat to the healthy operation of the DSB* (WTO, 2013).

3.4.5 DS 453: Argentina – medidas relacionadas ao comércio de bens e serviços

Em dezembro de 2012, o Panamá realizou pedido de consultas à Argentina a respeito de algumas medidas (*Ley de Impuesto a las Ganancias*) que afetam o comércio de bens e de serviços. Durante o período de consultas, os Estados Unidos e a União Europeia pediram para participar, pois estavam sendo afetados pela lei em questão. Observa-se que o mecanismo de consultas não chegou a um entendimento e o Panamá pediu ao órgão de solução de controvérsias a abertura de um painel. Nesta fase, Austrália, China, Equador, União Europeia,

45. "*Antigua and Barbuda further considers that the circumstances are serious enough to justify the suspension of concessions or obligations under other covered agreements in addition to the GATS. As a result of Antigua and Barbuda's lack of natural resources, the bulk of the economy is dependent upon tourism and the provision of banking and other financial services. Antigua and Barbuda, initially with the cooperation of the United States government, looked to the provision of gambling and betting services as a way to diversify its economy and create the growth needed to assist the country in moving from a developing to a more advanced status. Prior to the actions taken by the United States to prevent the provision of gambling and betting services from Antigua and Barbuda to consumers in the United States, it is estimated that the gambling and betting services sector accounted for more than ten per cent of the gross domestic product of Antigua and Barbuda and was the fastest growing segment of the economy. Recent efforts by the United States government to further prohibit and impede the provision of these services to consumers in the United States have greatly harmed the Antiguan service providers, while domestic providers in the United States continue to prosper in the absence of prohibition and criminal prosecution*" (Request for Consultations, de 13 de março de 2013, p. 3).

46. *Sections*: 1 (*copyright and related rights*), 2 (*trademarks*), 4 (*industrial designs*), 5 (*patents*) *and* 7 (*protection of undisclosed information*).

Guatemala, Honduras, Índia, Estados Unidos, Brasil, Singapura, Omã e Arábia Saudita fizerem requerimento de participação como terceiros interessados.

O Panamá realizou várias alegações de descumprimento dos compromissos de acesso a mercados, tratamento nacional e tratamento da nação mais favorecida provocados pela legislação argentina.

1) Avaliação discriminatória do imposto sobre lucros que depende da origem ou local de residência do fornecedor de serviços estrangeiros.

   A Argentina estabelece diferentes porcentagens sobre o lucro líquido presumido nos pagamentos de juros ou remunerações aos credores com sede no estrangeiro. O lucro presumido é de 100% quando o credor é um banco ou uma instituição financeira estrangeira localizados em alguns países previamente selecionados; no entanto, para outros países a Argentina adota o lucro presumido de 45% ou 35% a depender do país.

2) Medidas discriminatórias baseadas na alegação, injustificada, em aumento da riqueza.

   A argentina presume que a entrada de fundos de certos países, incluindo pagamentos de exportação de bens e de serviços e a transferência de fundos relacionados à prestação de serviços, constitui um injustificado aumento no patrimônio das empresas ou prestadores de serviços estrangeiros. Com base nessa alegação, ao valor do imposto cobrado é acrescido 10%. Observa-se que, com essa medida, a Argentina está aplicando restrições às transações financeiras/pagamentos e descumprindo o Artigo 11 do GATS (*pagamentos e transferências*) e os seus compromissos específicos. A medida também viola o princípio da nação mais favorecida e acesso a mercados.

3) Discriminação na avaliação de transações financeiras com alguns estados que integram uma lista de países selecionados.

   Para calcular o imposto sobre os lucros, a Argentina não considera as transações conduzidas por pessoas registradas ou domiciliadas em alguns países selecionados. Consequentemente, essa medida resulta em uma prática desleal de comércio, segundo o país demandante e os terceiros interessados.

4) Medidas que afetam o comércio no setor de serviços de resseguro.

   O National Insurance Supervisory Authority (Superintendencia de Seguros de la Nación) proíbe fornecedores estrangeiros de serviços de resseguro fornecer seus serviços para consumidores na Argentina, ao menos que eles tenham subsidiárias ou filiais no país com capital mínimo de vinte milhões de pesos argentinos. No entanto, alguns países selecionados estão proibidos de fornecer o serviço em território argentino.

5) Exigências discriminatórias para o registro de empresas, de filiais e de acionistas de alguns prestadores de serviços estrangeiros.

   Para que uma empresa estrangeira registre-se na jurisdição de Buenos Aires há necessidade de preencher certos requisitos; no entanto, os países que compõem uma lista pré-estabelecida pelo governo argentino devem apresentar requisitos extras, por exemplo, comprovação da solidez econômica e fiscal da companhia em sua sede e suas filiais.

6) Medidas que afetam a repatriação de investimentos.

   Tais medidas abrangem a dificuldade de acesso à moeda estrangeira (dólar, euro) para repatriação de capitais. Esse acesso é permitido somente após autorização do Banco Central da Argentina. Observa-se que essa exigência atinge somente alguns países que compõem uma lista.

7) Medidas que afetam o comércio em instrumentos financeiros.

   Alguns agentes financeiros, fornecedores de valores imobiliários não podem realizar transações que envolvam venda de títulos, contratos a prazo ou qualquer outro serviço financeiro se tais prestadores forem de países listados pelo governo.

8) Critérios discriminatórios no que as deduções dos preços de bens e serviços fornecidos por residentes no exterior.

   A Argentina estabelece diferentes critérios no que tange ao aferimento dos lucros fiscais por residentes quando utilizam o serviço estrangeiro. Esse critério varia de acordo com o país de onde o serviço foi prestado.

Isso posto, observa-se que a Argentina descumpriu, desde que consiga provar o contrário durante as oitivas no painel, seus compromissos específicos, o compromisso de acesso a mercado, o tratamento nacional e o princípio da nação mais favorecida. Esse litígio ainda não foi finalizado e os painelistas demandaram mais tempo para a emissão do relatório final, que é meados de 2015.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das análises dos casos realizadas envolvendo os países dos BRICS, é possível estabelecer o *modus operandi* do trabalho do órgão de solução de controvérsias e as jurisprudências ali estabelecidas bem como o perfil jurídico das demandas em que os países BRICS figuram como partes (demandante ou demandado) ou terceiros interessados. Por meio da análise da argumentação jurídica, é possível estabelecer a metodologia de defesa comercial (jurídica) nos casos envolvendo a área de serviços e nortear as possíveis e futuras negociações de cooperação econômica e concertação nos fóruns internacionais entre os BRICS.

Em primeiro lugar, o trabalho de interpretação das regras da OMC está sempre fundamentado nas regras prescritas no Tratado de Viena sobre Direito dos Tratados. Isso reitera a importância da consolidação das normas gerais de Direito Internacional Público em prol da segurança jurídica no sistema internacional. Nesse sentido, as interpretações dos conceitos, a limitação da abrangência dos compromissos é sempre realizada à luz dos princípios gerais do direito internacional, do sistema multilateral de comércio e dos objetivos centrais da OMC, qual seja, a liberalização comercial. Ademais, observou-se que as versões dos compromissos adicionais em outros idiomas também foram usadas para dirimir dúvidas quanto a um compromisso específico. Para reforçar a interpretação e a aplicação das regras da OMC, o OSC (painel, órgão de apelação e arbitragem) lança mão da jurisprudência consolidada na OMC em controvérsias (sejam elas no GATT, GATS, Trims e Trips) previamente solucionadas. Observa-se que, na maioria dos casos estudados, as partes e os terceiros interessados sempre retomam decisões tomadas e conceitos previamente estabelecidos em suas participações nos processos.

Em segundo lugar, o perfil das demandas entre os BRICS concentra-se nas áreas de serviços financeiros e distribuição. Entre essas demandas, o único país dos BRICS que foi parte demandada em ações nas áreas de serviços foi a China; já os membros Índia e Brasil só figuraram como terceiros interessados em quase todas as demandas. Interessante notar que a Rússia e a África do Sul não participaram de nenhuma solução de controvérsia, seja como partes seja como terceiro interessados. O quadro a seguir ilustra melhor a participação dos BRICS no sistema de solução de controvérsias em serviços.

QUADRO 1
Participação dos BRICS nos litígios em serviços

Países	Perfil da demanda – participação				
	Comunicação	Distribuição	Financeiro	Outros	Apostas e jogos de azar
Brasil	Terceiro interessado	Terceiro interessado	Terceiro interessado	X	X
Rússia	X	X	X	X	X
Índia	X	Terceiro interessado	Terceiro interessado	X	X
China	Parte demandada	Parte demandada	Parte demandada e terceiro interessado	Parte demandada	Terceiro interessado
África do Sul	X	X	X	X	X

Elaboração do autor.

Em terceiro lugar, pode-se perceber que a maior parte das demandas está relacionada com o descumprimento dos compromissos específicos, acesso a

mercados e tratamento nacional. Houve apenas uma demanda cuja defesa (no caso chinesa) alegou restrição ao comércio de serviços em razão da proteção da moral (DS 363), exceção prevista no Artigo 14 do GATS. Houve também o uso do compromisso longitudinal (*horizontal standstill commitment*) realizado pela China em seu protocolo de adesão à OMC apenas no DS 378.

Por fim, as decisões de todas as controvérsias em que os países BRICS estão envolvidos fornecem, em primeiro lugar, o perfil das áreas de maior litígio e, em segundo lugar, o *modus operandi* das interpretações e do processo de solução de controvérsias na OMC que envolveram os países dos BRICS. A DS 204 – comunicação contou com a participação ativa do Brasil como terceiro interessado. O Brasil reafirmou a necessidade de se manter o foco na progressiva liberalização comercial entre os membros da OMC ao realizar a atividade interpretativa e sugeriu que a aplicação do compromisso de tratamento nacional seja feita em cada modo de fornecimento do serviço (*modes of supply*) individualmente; pois é necessário fornecer segurança jurídica ao sistema de comércio internacional. Para tanto, o país sugeriu que é necessário estabelecer uma base de comparação com os prestadores de serviços nacionais e assim compará-los com os prestadores de serviço estrangeiro. Essa técnica, segundo o Brasil, oferece maior credibilidade e segurança jurídica aos membros da OMC e ao comércio internacional. A manifestação brasileira foi acreditada pelo painel.

Na demanda DS 27 – regime de importação, venda e distribuição de bananas – a Índia e o Brasil figuraram como terceiros interessados; pois, as novas regras da União Europeia atingiram os produtores nacionais de banana ferindo o compromisso de participação crescente dos países em desenvolvimento no comércio internacional de serviços. Outro ponto importante dessa demanda foi a consolidação da interpretação jurídica segundo a qual uma medida interna pode descumprir e afetar qualquer anexo da OMC, ao mesmo tempo. Ademais, afetar o comércio significa não apenas tratar de modo desfavorável os prestadores estrangeiros, mas também modificar as condições de competição no mercado e exportar, a partir da presença comercial, os serviços estrangeiros prestados (DS 413). Assim, esse litígio ratificou a interpretação em sentido amplo de termo *fornecimento* de serviços, que abrange toda a cadeia logística envolvida para a entrega/fornecimento do serviço para o consumidor. Essa interpretação foi mantida para solucionar o DS 413 – China e serviços de pagamento eletrônico.

A DS 142 – Algumas medidas que afetam a indústria automotiva fornece a metodologia para examinar se uma medida afeta o comércio de serviços. Nesse sentido, o foco deve ser em *como* a medida afeta a prestação de serviços, o que envolve a necessidade, extremamente importante, de conhecer o mercado nacional do país demandado. Esse posicionamento foi reiterado no DS 413 e foi

agregada a interpretação que ônus da prova, no que tange ao descumprimento do compromisso de acesso a mercados, é da parte que o alega.

Na mesma linha de raciocínio, a DS 363 e a DS 285 estabelecem como uma medida deve ser justificada para que se enquadre nas exceções de proteção da moral pública, assim como reiteraram as decisões proferidas em outros casos, sendo um deles envolvendo o Brasil: pneus recauchutados. Para tanto, a medida só é considerada *necessária* se envolve um estudo e uma análise aprofundada da eficácia da norma e da sua contribuição para assegurar os valores encontrados no ordenamento jurídico do estado, no caso brasileiro seria a Constituição Federal de 1988. Ademais, essa medida deve contribuir para a melhora nos indicadores sociais da sociedade.

Por fim, o único litígio que envolve, como terceiro interessados, Brasil, Índia e China é o DS 453, que ainda não foi finalizado. O foco da disputa é a *Ley de Impuestos a las Ganancias* criado pela Argentina. Essa lei atinge os compromissos de acesso a mercados, tratamento nacional e nação mais favorecida no setor financeiro. A Argentina ainda não realizou sua defesa; no entanto, nota-se que a legislação interna, em razão de motivos econômicos internos, atinge os compromissos no GATS. Importante salientar que crises econômicas internas não justificam a criação de barreiras ao comércio, no caso, de serviços. Para realizá-las, é necessário negociação multilateral e atuação da OMC, que pauta-se, sempre, pelo princípio da não discriminação.

Isso posto, pode-se concluir que, no âmbito do direito econômico internacional, os países dos BRICS devem estar atentos ao perfil das demandas jurídicas na OMC de seus parceiros e aos compromissos específicos assumidos por cada um. Pois, nessas demandas encontram-se consolidadas a jurisprudência de comércio internacional, os conceitos da área de serviços, a abrangência de tais conceitos e a metodologia de defesa comercial. Ademais, os estudos de caso possibilitaram vislumbrar quais são as áreas mais espinhosas no setor de serviços, quais sejam: financeiro e distribuição.

REFERÊNCIAS

ASEAN – ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS. **Guiding principles and objectives for negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership**. Indonesia: Asean, [s.d.]. Disponível em: <http://goo.gl/PXQsHJ>.

BADIN, M. R. S. **Compromissos assumidos por grandes e médias economias em acordos preferências de comércio**: o contraponto entre União Europeia e Estados Unidos e China e Índia. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1700). Disponível em: <http://goo.gl/yv7Zq5>.

BRICS – BRASIL, RÚSSIA, ÍNDIA, CHINA E ÁFRICA DO SUL. **Declaração de Fortaleza**. Texto apresentado na VI Cúpuca BRICS. Fortaleza: BRICS, jul. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/yywtUE>.

BRICS POLICY CENTER. **Para além da conferência ministerial**: os desafios para a OMC na ordem global contemporânea. IRI; PUC-Rio, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/0ncFk3>.

CINTRA, M. A. M. A participação brasileira em negociações multilaterais e regionais sobre serviços financeiros. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 42, n. 1, 1999.

JUNIOR, U. C. Negociações relativas ao comércio de serviços na rodada do Uruguai: semelhanças com a rodada Doha da OMC. **Revista da Faculdade de Direito Internacional da Universidade de São Paulo**, 2007.

PORTELA, P. H. G. Direito internacional público e privado. **Jus Podium**, 2012.

REBRIP – REDE BRASILEIRA PELA INTEGRAÇÃO DOS POVOS. **Negociações de Serviços na OMC**: riscos do aprofundamento da abertura comercial para o Brasil. Rio de Janeiro: REBRIP, 2011.

THORSTENSEN, V.; OLIVEIRA, I. T. M. (Orgs.). **Os BRICS na OMC**: políticas comerciais comparadas de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/hYeOLx>.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **General Agreement on Trade and Tariffs (GATT)**. Geneva: WTO, 1994a.

_____. **General Agreement on Trade in Services (GATS)**. Geneva: WTO, 1994b.

_____. **Communication from Antigua and Barbuda**. Geneva: WTO, 2013. (WT/DS285/26).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PIMENTEL, J. V. S. **Brazil, BRICS and the international agenda**. Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/odGJlt>.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Disputes by countries**. [S.l.]: [s.d.]. Disponível em: <https://goo.gl/eU3NtN>.

FREE SHOPS EN ZONAS DE FRONTERA DEL MERCOSUR: OPORTUNIDAD O DESAFÍO PARA LA INTEGRACIÓN A LA LUZ DE LA RECIENTE LEGISLACIÓN BRASILEÑA

Nahuel Oddone[1]
Henrique Sartori de Almeida Prado[2]

El presente artículo tiene como objetivo analizar la Ley brasileña nº 12.723/2012 que autoriza la instalación de free shops en los municipios brasileños alojados en la franja de frontera, específicamente aquellos que están conurbados como ciudades gemelas. Se realiza una comparación con la legislación uruguaya a partir del Decreto Ley nº 15.659/1984 y del Decreto nº 367/1995, por medio de los cuales se autoriza la instalación de tiendas francas y de tiendas de frontera. Se presentan los debates teóricos principales sobre las fronteras, con base en la discusión de las oportunidades y desafíos que la innovación legislativa brasileña puede causar en la agenda de la integración fronteriza del Mercosur.

Palabras clave: *free shops*; tiendas libres o francas; fronteras; integración fronteriza; Brasil.

FREE SHOPS NA ZONA DE FRONTEIRA DO MERCOSUL: OPORTUNIDADES OU DESAFIOS PARA A INTEGRAÇÃO À LUZ DA RECENTE LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Este artigo tem como objetivo trazer considerações sobre a Lei brasileira nº 12.723/2012 que autoriza a instalação de lojas francas em municípios brasileiros situados na faixa de fronteira, cujas sedes se caracterizam como cidades gêmeas. Como fator de análise, será delineada uma comparação com o caso uruguaio, especificamente em seu ambiente jurídico, estudando o Decreto Lei nº 15.659/1984 e o Decreto nº 367/1995, que autoriza a instalação de lojas francas e as "lojas de fronteira". São apresentados os debates teóricos principais para discutir sobre as oportunidades e desafios que a inovação legislativa brasileira poderá causar na agenda da integração fronteiriça do Mercosul.

Palavras-chave: *free shops*; lojas francas; fronteira; integração fronteiriça; Brasil.

DUTY FREE SHOPS ON MERCOSUR BORDER ZONE: OPPORTUNITIES OR CHALLENGES TO THE INTEGRATION UNDER THE PERSPECTIVE OF CURRENT BRAZILIAN LAW

This article aims to explore on the Brazilian Law nº 12.723/2012 authorizing the installation of free shops in municipalities located in the border region, specifically, whose seats are characterized as twin cities. A comparison analysis will be outlined with the Uruguayan legislation, studying the Decree Law nº 15.659/1984 and Decree nº 367/1995, authorizing the installation of duty free shops and "stores border". Theoretical debates will be carry out to discussion the opportunities and challenges that the Brazilian legal innovation may cause in the Mercosur's border integration agenda.

Keywords: free shops; borders; frontier; cross border integration; Brazil.

JEL: F13, F55, 019.

1. Unidad de Comercio Internacional e Industria de la sede subregional de la CEPAL en México. *E-mail*: <nahuel.oddone@cepal.org>.
2. Profesor del Curso de Relaciones Internacionales, UFGD e Investigador de LABMUNDO – Rio - IESP/UERJ. *E-mail*: <henriquesartori@ufgd.edu.br>.

1 INTRODUCCIÓN

Con la publicación de la Ley brasileña nº 12.723/2012 que autoriza la instalación de *free shops*[3] en municipios de la franja fronteriza que formen parte de *ciudades gemelas*, se ha abierto una nueva discusión sobre las oportunidades de desarrollo y la formulación de políticas públicas para las fronteras de Brasil y del Mercosur.

Específicamente, la Ley se refiere a un modelo de régimen tributario ya existente en puertos y aeropuertos brasileños que ahora se extiende a las localidades fronterizas; planteando la necesidad de comprender la dimensión fronteriza y, particularmente, la interrelación entre los actores alojados en ambos lados de la *línea*.

Vivir la frontera implica reconocer el intenso relacionamiento de sus poblaciones, la síntesis de sus vínculos en la construcción de una identidad propia, las necesidades compartidas y las diferencias que las separan. En este proceso, participan actores públicos como actores privados.

Recientemente el Mercosur ha reconocido en sus fronteras un pilar importante para el estímulo de la integración regional. Ciertamente no fue la causa fronteriza la que hizo nacer el Mercosur, pero es posible sostener que en la frontera el proceso de integración se intensifica y se vive de manera singular dada la proximidad de sus poblaciones y el involucramiento de los gobiernos subnacionales (municipios, provincias, estados o departamentos) en las dinámicas y procesos sociales fronterizos. Cercana a sus veinticinco años, la integración del Mercosur presenta períodos de intensa articulación entre sus Estados Parte, oscilando con períodos de una relativa distancia a partir de las tensiones que surgen en su agenda original en cuestiones comerciales, económicas y tributario/aduaneras.

La presencia de *free shops* en las zonas de frontera del Mercosur no es una novedad. Argentina, Paraguay y Uruguay ya tienen legislación al respecto. En el caso de Brasil, las ciudades alojadas en la franja fronteriza comenzaron a presionar en el Congreso Nacional para que se adecuara la legislación y se desarrollase un modelo específico para *free shops*. Dada esta situación resulta conveniente plantear si la legislación y política comercial de los Estados Parte del Mercosur son complementarias en materia de tiendas francas. Y, asimismo, establecer si la presencia de estas tiendas en la franja de frontera podrá ayudar al desarrollo comercial y la agenda fronteriza del Mercosur.

2 LA FRONTERA Y SUS SIGNIFICADOS

"Frontera es el fin del mundo para quien deja su Estado de pertinencia; o el inicio del mundo para quien regresa a su Estado de pertenencia" (Bento, 2012, p. 44). Esta idea clásica y singular de frontera constituye un entendimiento geográfico,

3. Se utilizarán como sinónimos free shops, tiendas francas, tiendas libres o tiendas libres de impuestos.

sobre la base de la delimitación territorial del espacio y sus límites. "Las fronteras son estructuras espaciales de forma lineal con función de discontinuidad geopolítica y de señalización" (Foucher, 1991, p. 38). "Básicamente, una línea determinando el inicio o el fin de un país, estipulando el poder en un determinado territorio de un Estado" (Oliveira, 2005, p. 577).

Estas definiciones, más bien tradicionales, no contemplan la nueva definición de la frontera, muchas veces analizada desde los procesos de integración regional a partir de sus dinámicas económicas, migratorias, sociales, culturales y políticas. Desde otra perspectiva, Lia Osório Machado, distingue entre límite y frontera:

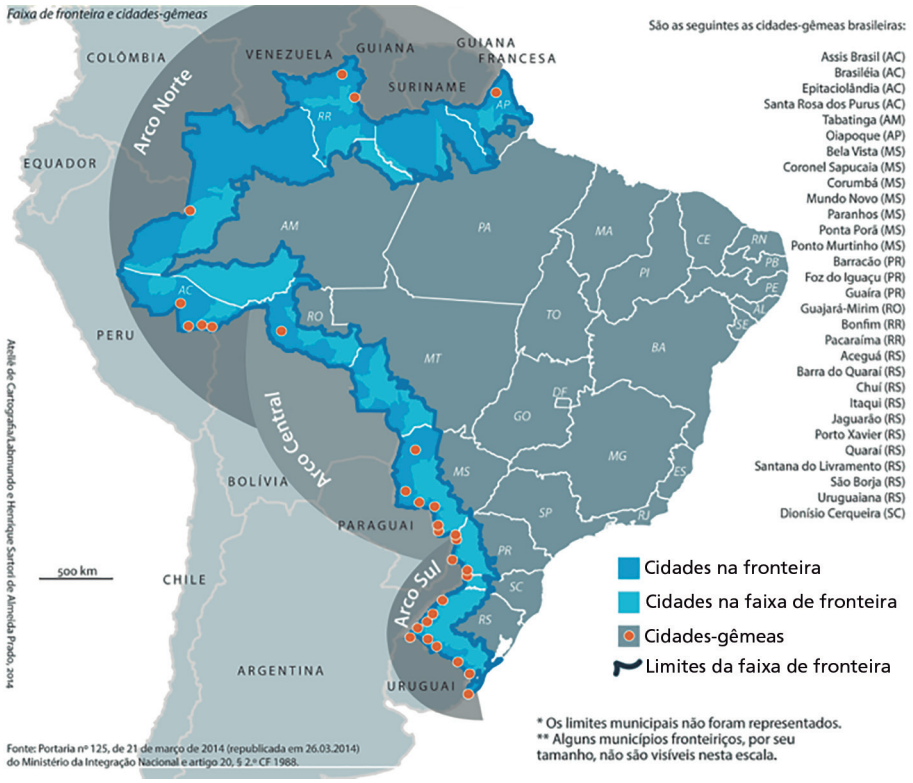
> Es bastante común considerar los términos de frontera y de límite como sinónimos. Existen, sin embargo, diferencias esenciales que escapan al sentido común. La palabra frontera implica, históricamente, aquello que su etimología sugiere -lo que está en el frente (…) De esta forma, no tenía la connotación de un área o zona que marcase un límite definido o el fin de una unidad política. En realidad, el sentido de frontera no era el fin, sino más bien del comienzo del Estado, un lugar hacia donde tendía a expandirse (…) Las diferencias son esenciales. La frontera está orientada "para afuera" (fuerzas centrífugas), en tanto que los límites están orientados "para adentro" (fuerzas centrípetas) (…) es por ello que la frontera puede ser un factor de integración, en la medida que fue una zona de interpenetración mutua y de constante manipulación de estructuras sociales, políticas y culturales distintas; límites es un factor de separación, pues separa unidades políticas soberanas y permanece como un obstáculo fijo, no importando la presencia de ciertos factores comunes, físico-geográficos o culturales (Machado, 1998, p. 42).

En este sentido, de manera contraria a la idea de ser un lugar de pasaje o un ambiente de filtro, se puede comprender la frontera como un espacio de integración y no de separación. Las regiones fronterizas no constituyen áreas remotas y alejadas de los centros de decisión de los Estados, sino áreas capaces de estimular el desarrollo y la integración regional, ya que las franjas continuas de los países fronterizos poseen propósitos comunes y ventajas comparativas que merecen ser explotadas (Brasil, 2010, p. 33). Se trata de una deuda histórica en pos de la igualdad de los territorios de frontera con otros territorios nacionales. Resolver este problema de igualdad es crear capacidad en las zonas de frontera a partir de estrategias selectivas y diferenciadas. La dialéctica entre la movilización de las propias regiones y las políticas nacionales de cohesión territorial debe crear círculos virtuosos entre el capital social y la política pública, fortaleciendo las capacidades de desarrollo específicas que los territorios de frontera demandan (CEPAL, 2010; Oddone, 2013).

La franja de frontera se puede también entender como una área legalmente establecida por el Estado, en donde éste suele direccionar un tratamiento político diferenciado para esta región en relación con el que reciben las restantes áreas del país, en el que su dimensión y naturaleza pueden sufrir alteraciones de acuerdo con esas realidades políticas diferenciadas (Furtado, 2013).

La franja de frontera es para Brasil el resultado de un proceso histórico que tiene por base la preocupación del Estado como garantía de su soberanía e independencia nacional desde los tiempos de la colonia (Brasil, 2010, p. 17). La Ley nº 6.634/1979 identifica la franja de frontera como una región estratégica para el Estado, estableciendo un ancho de 150 kilómetros, cuyo objetivo principal es la defensa y la seguridad.[4] No obstante, es importante mencionar que a partir de la conformación del Ministerio de Integración Nacional son también considerados los factores económicos y sociales.[5]

FIGURA 1
Franja de frontera de Brasil



Fuente: Ministerio de Integración Nacional, Brasil (2014).
Nota editorial: Imagen reproducida en baja resolución en virtud de las condiciones técnicas de los originales entregados por los autores para la publicación.

4. La legislación brasileña principal referida a la franja de frontera es la Ley nº 6.634/1979, reglamentada por el Decreto nº 85.064/1980, cuyo tenor fue ratificado por la Constitución Federal de 1988 en su Artículo 20.

5. La aplicación del Programa de Promoción del Desarrollo de la Franja de Frontera del Ministerio de la Integración Nacional implicó una nueva interpretación de la frontera basada "en un concepto de aproximación, unión y apertura de un espacio integrado sobre el cual se deben orientar las estrategias del desarrollo a través de acciones conjuntas con países vecinos". Los objetivos estratégicos definidos son: inserción social y económica de las poblaciones locales, convergencia de políticas públicas sectoriales, inversiones en cadenas productivas prioritarias para el desarrollo sostenible y mejora de la gobernanza con estímulo a la participación de la sociedad civil.

Comparativamente, es necesario mencionar que en los restantes miembros plenos del Mercosur (Argentina, Paraguay, Uruguay y Venezuela) no hay homogeneidad en cuanto en la interpretación de la franja de frontera. Argentina, adopta medidas infra-constitucionales en la definición de una zona de seguridad, que incluye la caracterización de una zona de fronteras. De manera similar como zona de seguridad, Venezuela indica en su constitución la presencia de un área de frontera, pero sin delimitarla.

Una delimitación de la franja de frontera se encuentra en Brasil, Paraguay y Uruguay. Aún no poseyendo una definición legal de la franja de frontera, Uruguay reconoce una franja de 20 kilómetros de ancho y Paraguay presenta en su legislación una zona de seguridad fronteriza de 50 kilómetros de ancho.[6]

Las zonas de frontera suelen entenderse como la "suma de regiones de frontera de dos o más Estados limítrofes" (Steiman, 2002, p. 3). Sin embargo, este espacio delimitado por las legislaciones de los Estados, constituye la base para sus propias redes y flujos fronterizos, que varían de acuerdo con el contacto entre ambas franjas de fronteras divididas por el límite internacional.

La zona de frontera es un espacio dinámico "compuesto por diferencias producto del límite internacional, y por los flujos y las interacciones transfronterizas, cuya territorialización más evolucionada son las ciudades gemelas" (Machado, 2006, p. 21; Bento, 2013).

Las ciudades gemelas son espacios localizados en la franja fronteriza con dinámicas sociales propias, generalmente ligadas a redes o foros de articulación regional o internacional que, de modo general, amplían su capacidad institucional y de relacionamiento con otros actores. La fusión de estas ciudades en una única área urbana, localizada en un "espacio línea-límite", situada en un área de frontera común, determina fuertemente sus característica e interacciones. La relación entre las ciudades gemelas es un escenario real y común en la frontera y, por tanto, para la integración regional (Prado, 2014).

3 TIENDAS FRANCAS DE FRONTERA: LOS CASOS BRASILEÑO Y URUGUAYO

La Ley brasileña nº 12.723/2012 se suma a la reciente experiencia uruguaya en cuanto a la adecuación de las condiciones comerciales para el establecimiento de *free shops* en ciudades gemelas fronterizas.

Las tiendas de fronteras libres de impuestos son los establecimientos comerciales que al estar instalados en las línea de tránsito internacional, o dentro de un área fronteriza especial, utilizan mecanismos de exención de tasas aprobados

6. Argentina: Decreto nº 887/1994 y Decreto nº 1.648/2007; Paraguay: Ley nº 2.532/2005; Uruguay: Ley nº 26.523/2009 y Decreto nº 5.105/2004; y Venezuela: Artículo 327 de la Constitución de 1999.

por el Estado. Esta situación recrea un régimen aduanero especial a partir de un conjunto normativo específico (Prado, 2014).

Si bien la presencia de *free shops* suele estar relacionada con las áreas de embarque o desembarque de puertos o aeropuertos internacional, entendida como una situación particular o excepcional; las ciudades gemelas son consideradas por su posición estratégica en el tránsito internacional como oportunidad para el desarrollo turístico y de flujos comerciales.

En el caso brasileño es posible reconocer en su legislación actual, algunas de las normas y dispositivos (Decreto nº 6.759/2009, Decreto nº 6.870/2009, Ordenanza nº 440/2010 e Instrucción Normativa nº 1.059/2010) que reglamentan la tributación de las tiendas francas, particularmente las que están alojadas en puertos y aeropuertos. Con la publicación de las nuevas ordenanzas del Ministerio de Hacienda nºs 307 del 17 de julio de 2014 y 320 del 22 de julio de 2014, el ambiente de indefinición del régimen aduanero especial de las tiendas francas aplicado a las fronteras terrestres, en especial ciudades gemelas, comienza a definirse mejor. Con la implementación de la Ley Federal nº 12.723/2012 y con la publicación de las mencionadas ordenanzas, se abordaron la instalación y el funcionamiento de las tiendas, y la delimitación de las localidades beneficiadas por este régimen aduanero especial.

Las siguientes 26 ciudades brasileñas que conforman pares de ciudades gemelas están habilitadas para el establecimiento de tiendas francas en su frontera terrestre.

CUADRO 1
Ciudades brasileñas que conforman parte de esquemas de ciudades-gemelas

	Municipio	Estado	Población en 2014[1]
1	Assis Brasil	Acre	6.610
2	Brasiléia	Acre	23.378
3	Epitaciolândia	Acre	16.417
4	Tabatinga	Amazonas	59.684
5	Oiapoque	Amapá	23.628
6	Bela Vista	Mato Grosso do Sul	24.002
7	Corumbá	Mato Grosso do Sul	108.010
8	Mundo Novo	Mato Grosso do Sul	17.773
9	Ponta Porã	Mato Grosso do Sul	85.251
10	Ponto Murtinho	Mato Grosso do Sul	16.340
11	Foz do Iguaçu	Paraná	263.647
12	Guaíra	Paraná	32.394
13	Guajará – Mirim	Rondônia	46.203
14	Bonfim	Roraima	11.632
15	Paracaima	Roraima	11.667

(Continúa)

(Continuación)

	Municipio	Estado	Población en 2014[1]
16	Aceguá	Rio Grande do Sul	4.671
17	Barra do Quaraí	Rio Grande do Sul	4.189
18	Chuí	Rio Grande do Sul	6.320
19	Itaqui	Rio Grande do Sul	39.129
20	Jaguarão	Rio Grande do Sul	28.393
21	Porto Xavier	Rio Grande do Sul	10.779
22	Quaraí	Rio Grande do Sul	23.604
23	Santana do Livramento	Rio Grande do Sul	83.324
24	São Borja	Rio Grande do Sul	63.089
25	Uruguaiana	Rio Grande do Sul	129.580
26	Dionísio Cerqueira	Santa Catarina	15.283

Fuente: Ministerio de Integración Nacional y Ministerio de Hacienda.
[1] Población estimada.

El Ministerio de Hacienda brasileño apoyo la decisión con respecto a las ciudades gemelas de la Ordenanza nº 125 de 21 de marzo de 2014 (republicada el 26 de marzo en 2014) del Ministerio de Integración Nacional que, en su Artículo 1 establece el concepto de ciudades-gemelas:

> Serán considerados como ciudades-gemelas los municipios cortados por la línea de fronteras, sea seca o fluvial, articulada o no por una obra de infraestructura, que presentan grande potencial de integración económica y cultural, pudiendo o no presentar una conurbación o semi-conurbación con la localidad del vecino país, así como manifestaciones "condesadas" de los problemas característicos de la frontera, que adquieren mayor densidad, con efectos directos sobre el desarrollo regional y la ciudadanía.

El Ministerio de Integración Nacional clasificó 30 ciudades brasileñas bajo el concepto de ciudades-gemelas con más de 2.000 habitantes, lo que sirvió de apoyo para que el Ministerio de Hacienda respaldase su decisión en cuanto al número de ciudades contempladas en la reglamentación de la Ley nº 12.723/2012.

La Ordenanza 307 reglamenta una ley innovadora que extiende el régimen aduanero especial a las tiendas francas establecidas en la frontera terrestre constituida por ciudades gemelas, permitiendo a estos establecimientos vender mercadería nacional o extranjera a personas en viaje terrestre internacional en moneda nacional o extranjera.

La venta de mercaderías exentas de impuestos deberá realizarse en tiendas francas instaladas en las localidades arriba mencionadas mediante la autorización de la administración federal de ingresos conocida como Receita Federal do Brasil (RFB) que es la responsable del régimen de concesión y de autorización del funcionamiento de las tiendas y sus depósitos.

Tales establecimientos deberán responder, de acuerdo con el Artículo 6º §2º de la ordenanza 307, requisitos y condiciones tales como: *i*) existencia de una ley municipal que autorice la instalación de tiendas francas en su territorio; *ii*) la presencia de la RFB a escala municipal con un equipo competente en materia de control aduanero; *iii*) la situación fiscal de cada tienda frente; *iv*) la implementación de un sistema informático de control integrado que atienda los mandatos específicos de la RFB y; *v*) la utilización de un establecimiento autorizado exclusivamente para la venta de mercadería al amparo del régimen especial.

Más allá de lo anterior, todavía hay algunos requisitos que permanecen oscuros en cuanto a forma y aplicación, particularmente en lo que se refiere a la comprobación del patrimonio mínimo líquido o la presentación de garantía en valor equivalente; y, dos condiciones establecidas en el acto jurídico de la RFB que generan ciertas dudas para el régimen aduanero especial. El plazo de permanencia de la mercadería nacional o importada dentro del régimen será de un año, prorrogable por igual período, siempre a criterio de la RFB. La mercadería importada que entra en el régimen contará con los impuestos federales suspendidos; en tanto que la nacional, saldrá del propio establecimiento industrial exenta de los impuestos federales.

Más allá que la reglamentación del nuevo régimen aduanero especial haya permitido una nueva perspectiva para la frontera, la reducción de la cuota de importación a US$ 150,00 a partir del 1º de julio de 2015[7] expresada en la ordenanza provocó cierta inestabilidad en la frontera, ya que puede afectar sensiblemente el comercio fronterizo y el turismo de compras en estas regiones, afectando también la economía y el comercio de los países vecinos.

Sin embargo, se hace necesario destacar que todavía es incipiente cualquier valoración sobre el impacto real que tales establecimientos generarán del lado brasileño, al igual que el grado de atracción que tendrán estas ciudades para la atracción de inversiones y la instalación de las tiendas. No obstante, lo que si se debe destacar es que el avance normativo que permitió la autorización y posterior reglamentación de la instalación de las tiendas francas en la frontera de Brasil surgió de una movilización social y política de la sociedad civil y política de las ciudades localizadas en la franja de frontera, sobre todo, de los estados federados del sur, persiguiendo una adecuación de las condiciones de competencia comercial en relación a sus países vecinos.

El caso uruguayo ofrece un modelo que llama la atención pues más allá de permitir la instalación de *free shops*[8] en su formato más tradicional, las tiendas de

7. Véase Artículo 1º de la Ordenanza del Ministerio de Hacienda nº 320 del 22 de julio de 2014 y el Artículo 24 de la Ordenanza del Ministerio de Hacienda nº 307 del 17 de julio de 2014.

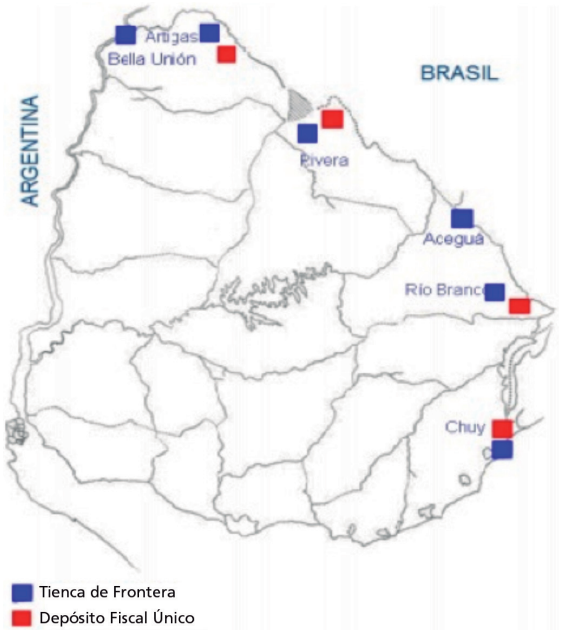
8. Decreto Ley nº 15.659/1984.

frontera presentan un formato diferenciado. Las tiendas de frontera creadas por el Decreto nº 367/1995 son emprendimientos destinados para la comercialización de bienes a turistas extranjeros, formulándose así una política de promoción económica para las zonas fronterizas, atrayendo nuevas inversiones y generando nuevas fuentes de empleo.

De acuerdo con el decreto anterior y con los siguientes (Decretos nºs 135/2002; 127/2003; 216/2006; 147/2007; 309/2010), seis ciudades gemelas se pueden instalar tiendas libres con el debido cumplimiento de la documentación solicitada por la Dirección Nacional de Aduanas (DNA).

El sistema tributario uruguayo para las tiendas de frontera presenta un grado de innovación que puede servir de modelo para la región. Toda la mercadería extranjera y nacional a ser comercializada debe ingresar bajo un sistema denominado Depósito Fiscal Único correspondiente a cada ciudad (Artículo 7 del Decreto nº 367/1995). El permiso para este depósito es adjudicado por el Ministerio de Economía y Finanzas por medio de licitación pública. Dicho permiso tiene un plazo de cinco años, prorrogable por igual período. De no ser prorrogado, un nuevo período de licitación se abrirá.

FIGURA 2
Tiendas de frontera y depósito fiscal único en Uruguay



Fuente: Boletín técnico CCEAU, nº 64 (2013).
Nota editorial: Imagen reproducida en baja resolución en virtud de las condiciones técnicas de los originales entregados por los autores para la publicación.

Dadas las características de las tiendas de frontera y los requisitos que debe cumplir su operatoria, la DNA aprobó, de acuerdo en el Decreto nº 367/1995, el orden del día 111/1995, una guía-instructivo para el funcionamiento de las tiendas. Más allá de estas orientaciones, todo el proceso debe documentarse y certificarse; sobre todo, para las mercaderías que se encuentran en tránsito hacia el Depósito Fiscal Único que una vez ingresadas cambiarán su status por el de tránsito aduanero, aplicándose las normas del régimen tributario especial para las tiendas de frontera (Artículo 2º del Decreto nº 367/1995). Las mercaderías que entran en el Depósito, llegan con una factura de venta para la tienda de frontera específica (al comprador).

Toda la mercadería amparada bajo este régimen se considera un producto destinado a la exportación para obtener la devolución de la totalidad de los tributos aduaneros, denominados *drawback.* Este instituto tiene su origen en las leyes nº 3.816/1911 y nº 4.268/1912, donde se autoriza al Poder Ejecutivo nacional a concederlo. El *drawback* implica que el interesado tiene que abonar la tributación de importación; y luego, cuando el bien es exportado (vendido al turista), se devuelven los tributos. El Artículo 6º del Decreto nº 367/1995 establece el trámite y los documentos que debe realizar el titular de un *Free Shop* para obtener la devolución de tributos en el marco del *drawback* (CEFSU, 2012, 14).

El régimen tributario para las tiendas de frontera se limita a la comercialización de algunos bienes, pues el régimen detalla un listado de productos en concreto que se encuentra en el Decreto nº 417/2012. Otra cuestión es que una vez comercializados los productos en las ciudades autorizadas, los mismos no podrán ser introducidos en el territorio nacional, ni consumidos ni comercializados en estas ciudades (CCEAU, 2013).

En relación con las limitaciones de origen de los bienes que son comercializados, las reglas de este régimen no se aplican para las operaciones comerciales de productos fabricados en los países fronterizos (Argentina y Brasil) ni las provenientes de la República del Paraguay,[9] diferenciando así el tipo de trato.

Según la Cámara de Empresarios de Free Shops del Uruguay con base en un estudio del Centro de Investigaciones Económicas, las tiendas de frontera representan cerca del 8% de la recaudación de aduanas, impactando cerca del 0,2% de la recaudación total uruguaya, registrando un volumen de bienes en tránsito aduanero en los depósitos fiscales únicos destinados a la comercialización con Brasil de cerca de 364 millones de dólares, un 19,3% mayor del registrado por el sector en el 2010 (Uruguay, 2012).

9. Artículo 3º del Decreto nº 367/1995.

El modelo uruguayo puede servir de incentivo para completar la reglamentación y el funcionamiento de las tiendas francas brasileñas situadas en ciudades-gemelas y ya autorizadas por la legislación. A través de la reglamentación en curso por medio de las últimas ordenanzas, el formato brasileño difiere del uruguayo pues no prevé licitación pública sino concesiones por ley donde el empresario interesado se presenta a condición de cumplir los requisitos en ella establecidos. En cuanto al depósito también difieren puesto que en la reglamentación brasileña cada tienda podrá tener su propio depósito y en el modelo uruguayo se establece un depósito único para las tiendas francas, dándole así la característica de mercadería en tránsito aduanero y funcionando como centro de distribución para todas las tiendas autorizadas.

4 LAS TIENDAS LIBRES Y EL COMERCIO FRONTERIZO DEL MERCOSUR

Desde una perspectiva puramente institucional, la evolución del proceso de integración del Mercosur contempló desde sus inicios la armonización de las legislaciones aduaneras de los Estados Parte y la formalización de un Código Aduanero del Mercosur (CAM). Conseguido con la Decisión 27/2010 del Consejo Mercado Mercosur, el CAM es interpretado como un avance importante en la regulación y concordancia comercial del bloque (Meira, 2011; Ribeiro, 2012).

En materia de procedimientos de importación y exportación, control y zonas aduaneras, regímenes aduaneros especiales, áreas con tratamiento aduaneros especiales y tributos aduaneros, el código le confiere a las tiendas francas especial atención. De hecho, las reconoce como áreas de tratamiento aduanero especial (Artículo 13) y en su Artículo 132 explicita que: "1. Tienda libre es el establecimiento o recinto delimitado, ubicado en zona primaria, destinado a comercializar mercadería para consumo de viajeros, sin el pago de los tributos que graven o sean aplicables con motivo de la importación o la exportación; (…) 3. La venta de la mercadería sólo podrá efectuarse en cantidades que no permitan presumir su utilización con fines comerciales o industriales por parte del viajero".

Al mencionar que las tiendas libres son establecimientos localizados en la zona primaria, el dispositivo remite al análisis del Artículo 4º (CAM), donde se indica que tal zona está constituida de "el área terrestre o acuática, ocupada por los puertos, aeropuertos, puntos de frontera y sus áreas adyacentes, y otras áreas del territorio aduanero, delimitadas y habilitadas por la Administración Aduanera, donde se efectúa el control de la entrada, permanencia, salida o circulación de mercaderías, medios de transporte y personas".

En este sentido, se destacan los puntos de frontera y sus áreas de adyacencia, u otras áreas del territorio aduanero delimitadas y habilitadas por la Administración Aduanera situadas en la zona primaria, para la localización de

las tiendas. De esta forma, el CAM anticipó las modalidades y posibilidades de reconocimiento legal de las tiendas libres en el espacio fronterizo como se ha visto en los casos brasileño y uruguayo.

El comercio fronterizo también recibió un tratamiento diferenciado, siendo clasificado como régimen aduanero especial (Artículo 101), y definido en el Artículo 114 como "aquel por el cual se permite la importación o exportación, sin el pago o con pago parcial de los tributos aduaneros, de mercadería transportada por residentes de las localidades situadas en las fronteras con terceros países y destinada a la subsistencia de su unidad familiar, de acuerdo a lo establecido en las normas reglamentarias".

El CAM, al referirse al comercio fronterizo, se preocupa por el movimiento comercial característico de las ciudades situadas en la franja, replicando lo que de alguna manera ya venía siendo una práctica de los Estados Parte en sus ambientes fronterizos. Al codificarlo, se destacó la importancia que este tipo de comercio tiene para las poblaciones locales. La importación y exportación de bienes en estas localidades están destinadas a la subsistencia familiar,[10] apartándose de las transacciones comerciales internacionales que no tengan esta característica.

Vale resaltar que el comercio fronterizo antecede al Mercosur. El *comercio hormiga* considerado de subsistencia para las poblaciones fronterizas se caracteriza por la exención de tributos a la entrada y salida de bienes y productos en las ciudades adyacentes e impacta directamente sobre el ambiente económico local, sirviendo como instrumento complementario ante la inexistencia de la oferta de ese bien o producto de un lado o por un precio más competitivo de uno de los lados ante las diferencias cambiarias.

El reconocimiento del comercio fronterizo es todavía incipiente, tanto en las normas aduaneras como en los Acuerdos Bilaterales de Localidades Fronterizas Vinculadas (ABLFV), que se pretende hoy extender entre los Estados Parte del Mercosur. El acuerdo firmado por Argentina y Brasil en 2005 recién fue ratificado en 2011, restando la ratificación del acuerdo firmado por Brasil y Uruguay en 2004. En cuanto a la relación bilateral de Brasil con Paraguay, al final de 2013, se retomaron los intercambios diplomáticos reiterando la importancia de negociar un ABLFV con base en el modelo elaborado por el Grupo Ad Hoc de Integración Fronteriza.

A este punto, se hace necesario recordar que *el fronterizo* utiliza de modo instrumental la frontera en función de las ventajas que le ofrece, apartándose en ocasiones de ciertas normas establecidas. Desde una mirada crítica, aún persiste una perspectiva de normas rígidas, que no siempre diferencia entre las exenciones

10. Productos básicos de consumo, alimentación e higiene personal no utilizados para uso comercial.

de las tiendas libres (régimen turístico) y la modalidad de comercio fronterizo de subsistencia (en beneficio de las poblaciones locales) que puede representar complicaciones en la circulación de mercancías o en el entendimiento de las reglas establecidas.

5 CONSIDERACIONES FINALES

El debate sobre las tiendas francas en zonas de frontera, en especial su ambiente normativo e institucional, es un tema de creciente interés. En el caso brasileño, pero también en el uruguayo, despierta la atención de los decisores nacionales y de los actores locales fronterizos.

Aún los Estados Parte del Mercosur cuentan con legislación interna específica en cuanto a las características de las tiendas francas; de hecho, la legislación uruguaya en la materia se aplica directamente al caso fronterizo bajo la modalidad de *free shops fronterizos,* lo que en la actualidad, se presenta de manera similar en Brasil. Si el CAM constituye la base para una mayor armonización aduanera y comercial, esas diferencias deberán desaparecer con miras a fortalecer la integración regional.

Las tiendas libres destinadas a la atención turística son un importante incentivo local para la creación de nuevos puestos de trabajo; sin embargo, debe guardarse cierto equilibrio comercial para que las poblaciones locales no vean interrumpido su natural e histórico comercio de subsistencia.

Otra cuestión de suma significancia, sobre todo en la complementariedad de los modelos estudiados, es que ambos lados de la frontera obtengan beneficios y se evite el surgimiento de *nuevas guerras comerciales* y el consecuente surgimiento de *nuevas asimetrías*.

El establecimiento de *free shops* es un tema de central importancia en la agenda fronteriza aduanera, comercial y de política económica del Mercosur, tanto para los Estados nacionales como para los gobiernos subnacionales de frontera. Las exenciones fiscales para las tiendas libres y el modelo de comercio fronterizo pueden ocasionar complicaciones en la gestión comercial del Mercosur sin la existencia de una legislación armonizada y con alto cumplimiento a nivel del bloque.

REFERENCIAS

BENTO, F. Fronteiras, significado e valor: a partir do estudo da experiência das cidades-gêmeas de Rivera e Santana do Livramento. **Revista Conjuntura Austral**, n. 12, v. 3, 2012.

_____. **Cidades de fronteira e integração sul-americana**. Jundiaí: Paco Editorial, 2013.

BRASIL. Ministerio de Integración Nacional. **A PNDR em dois tempos**: a experiência apreendida e o olhar pós 2010. Brasilia: Ministerio de Integración Nacional, 2010.

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **La Hora de la Igualdad**. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago de Chile: CEPAL, 2010.

FOUCHER, M. **Fronts et frontières**. Un tour du monde géopolitique. Paris: Fayard, 1991.

FURTADO, R. **Descobrindo a faixa de fronteira**: a trajetória das elites organizacionais do Executivo Federal. As estratégias, as negociações e o embate na constituinte. Curitiba: CRV, 2013.

MACHADO, T. Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-práticos. En: MACHADO, T. (Ed.). **Território sem limites**. Estudos sobre fronteiras. Campo Grande: UFMS, 2006.

MEIRA, L. Integração regional e tributos sobre o comércio exterior no Mercosul. **Revista da PGFN**, n. 2, Año 1, 2011.

ODDONE, N. **Cooperación regional en el ámbito de la integración fronteriza**. Caracas: SELA, 2013.

OLIVEIRA, T., Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-prático", en Tito Carlos Machado de OLIVEIRA (org.), *Território sem limites: estudos sobre fronteira,* Campo Grande, Editora UFMS, 2005.

OSÓRIO, L. Limites, fronteiras, redes. En: STROHAECKER, T. *et all.* (Org.). **Fronteiras e espaço global**. Porto Alegre: AGB, 1998.

PRADO, H. Lojas francas em linha de frontera: oportundiades para a paradiplomacia? En: TELES, R.; PIERI, V. (Ed.). **Turismo e paradiplomacia das cidades**: o local no diálogo com o global. Rio de Janeiro: CENEGRI, 2014.

RIBEIRO, M. A questão da exportação no Código Aduaneiro. **Nomos**, v. 32, n. 2, 2012.

STEIMAN, R. **A geografia das cidades de fronteira**: um estudo de caso de Tabatinga e Letícia. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.

URUGUAY. **Uruguay**: preocupa a free shops plan de Brasil. Uruguay, 2012.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

GALANTINI, E.; ODDONE, N. **Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quareím**: un escenario privilegiado para la cooperación transfronteriza en el corazón del Mercosur. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Dr. Arturo Jauretche, 2013.

PUCCI, A. **O estatuto da fronteira Brasil-Uruguai**. Brasilia: FUNAG, 2010.

RHI SAUSI, J.; ODDONE, N. Cooperación transfronteriza en América Latina y Mercosur. *In*: **Integración y cooperación fronteriza en el Mercosur**. Montevideo: MAE-AECID y FCCR, 2009.

URUGUAY. Cámara de Empresarios de Free Shops del Uruguay. **Manual y normativa de free shops de frontera de Uruguay**. Montevideo: CEFSU, 2012.

_____. Colegio de Contadores, Economistas y Administradores del Uruguay. **Boletín Técnico** CCEAU, n. 64, 2013.

REBALANCING AND THE POLITICAL ECONOMY OF TRADE: A DIPLOMATIC PERSPECTIVE[1]

Clodoaldo Hugueney[2]

The world order is going through a period of great transformation, in which Brazil is a relevant actor and can influence the course of changes as well as is affected by them. In such context, the present text brings a scenario analysis of the uncertainties and points to possible lines of evolution mainly on the trade front, pointing suggestions and recommendations regarding Brazilian trade policy. This text is not properly an academic paper, but rather a contribution to the debate of Brazilian trade policy from a diplomat with an extensive experience in trade negotiation.

Keywords: international order; trade policy; Brazil.

REAJUSTAMENTO E ECONOMIA POLÍTICA DO COMÉRCIO: UMA PERSPECTIVA DIPLOMÁTICA

A ordem mundial passa por um período de grandes transformações, em que o Brasil é um ator relevante e capaz de influenciar o curso das mudanças, bem como é afetado por estas. Nesse contexto, este artigo traz uma análise de cenário de incertezas e aponta para possíveis linhas de evolução, principalmente na frente comercial, apresentando sugestões e recomendações em matéria de política comercial brasileira. O trabalho não é propriamente acadêmico, mas sim uma contribuição para o debate da política comercial brasileira sob o ponto de vista de um diplomata com uma extensa experiência em negociação comercial.

Palavras-chave: ordem internacional; política comercial; Brasil.

REEQUILIBRIO Y LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL COMERCIO: UNA PERSPECTIVA DIPLOMÁTICA

El orden mundial está pasando por un período de gran transformación, en el que Brasil es un actor relevante y puede influir en el curso de los cambios, así como se ve afectado por ellos. En tal contexto, el presente texto aporta un análisis de escenarios de las incertidumbres y señala posibles líneas de evolución, principalmente en el frente comercial, señalando también sugerencias y recomendaciones con respecto a la política comercial brasileña. Este texto no es propiamente un trabajo académico, sino una contribución al debate de la política comercial brasileña desde la perspectiva de un diplomático con una amplia experiencia en negociación comercial.

Palabras clave: orden internacional; política comercial; Brasil.

JEL: F01, F10.

1. Este artigo foi submetido à revista *Tempo do mundo* pouco antes do lamentável falecimento do autor. Sua publicação é uma pequena homenagem póstuma ao ex-embaixador de tantos méritos e considerável potencial.

2. Ex-embaixador do Brasil na China.

1 INTRODUCTION

We are going through a period of great transformation in the world order. These changes predate the crisis but were strengthened by it. They involve a possible redesign of the world order from a unipolar to a multipolar world, and the repositioning of countries and regions. They also involve a reexamination of the nature of growth and development models and of economic and political systems. The current period could be characterized as a transition period in the sense that the power relations that prevailed internally and externally are undergoing important changes in the nature and direction of which is under discussion. The outcome of this process is still undetermined.

Internally, there is an open debate on the nature of the capitalist system and the changes it needs to go through to avoid crisis, to remain an engine for growth, modernization and innovation and to correct some of its flaws, like income concentration. The paths to economic development are also under discussion with the demise of the Washington consensus and the prospect of a Beijing Consensus underpinned by almost forty years of extraordinary growth and by the Chinese response to the crisis. On the political front, the democratic consensus is also under discussion and nationalism and authoritarian forms of political and social organization are on the ascendant. Even if the central tenets of the liberal democratic regime are nor questioned the way it works and the methods employed to arrive at decisions and to implement them are being questioned and we witness again a resurgence of the interest on a more meritocratic view of the organization of government together with increasing limits to individual liberties.

At the regional level, there is a displacement of the center of globalization from the Atlantic to the Pacific. The ascension of China, which is a central factor in this displacement, is changing the nature of globalization. Production and trade chains, especially in East Asia, are changing the patterns of trade and investment flows. These developments are already having consequences at the normative level with the new ideas about how to promote liberalization plurilaterally and multilaterally. Models of regional integration are under questioning. The European model of deep integration through a process of horizontal expansion and vertical deepening is facing difficulties only in part due to the recession. The model of FTAs is also under discussion affected by the shifts in competitiveness and the integration of new production and trade chains.

Internationally, the economic order of magnitude is undergoing important changes. The ascension of China to the second place in terms of GDP and the possibility that the Chinese economy could surpass the US in the next ten to fifteen years dramatizes this change. Other emerging and developing countries

are also part of this change. The participation of different countries and groups in world GDP, trade and investment and their contribution to global growth is also changing with the growing participation of emerging and developing countries. This is also happening in the monetary area where we witness an increased role of the renminbi. In a globalized economy there is no complete decoupling but some decoupling is taking place. There is also a new South-South growth in trade, investment and cooperation that is part of the decoupling. There is a new geography of world trade and investment in the making. The relations between Brazil and China are a good example.

If economic power is becoming more diffuse the same is not happening at the political and military levels. But the changes in the economic level should propagate to the other two levels. On the political front the diffusion of power is occurring although a bit obscured by the consequences of the crisis and the growing difficulties in mastering the necessary consensus to tackle global and regional issues. We are not in a zero-gravity world but international consensus under conditions of decreasing centralization of power is more difficult. The ascending countries are asymmetric powers and their central problems are internal and of a development nature, limiting their ability and willingness to assume greater responsibilities. They lack the power individually to influence the direction of change and their efforts at coordination are lukewarm and at an initial phase. They are essentially revisionist powers but even limited changes in decision making and distribution of power are denied or postponed.

These difficulties at consensus building come at a moment when global issues, such as development, climate change, epidemics and terrorism are pressing for solutions. The BRICS and the Group of Twenty (G-20) are two instances of this problem. The changes at the political level are also pervasive in several regions where the political structures of the past are under strain. This is clearly the case in the Middle East and in Africa. Finally, the military dimension of power is becoming less relevant to solve global issues or to face new security threats like terrorism and cybersecurity. The contradiction between military supremacy and economic stability is also increasing. Institutional structures are also under strain as a consequence of the redefinition of growth and development models and as a result of structural changes. It is not only that the success story of China has promoted the Beijing consensus as an alternative route to development. The malaise of developed countries and their difficulty in arriving at an internal political consensus to face the crisis and its consequences indicates that some of the main tenets of the economic, social and political systems of these countries are again under discussion. The consequences of the crisis are yet to unfold completely.

At the structural level demographic changes are going to have a growing impact at the institutional level for instance in terms of welfare systems and the social consensus underpinning them. The impact of a new generation of technological developments could make many institutional structures obsolete. Defining a new consensus internally and externally to face these problems and to design a new set of institutions, both within each country and internationally, to promote development, democracy and change is a daunting task.

The nature of the problems of the North and the South used to be different and underlined the great North-South divide. Today there are still differences, gaps and cleavages but many of today's problems are shared by developed and developing countries. This is happening internally with the growing inefficiency of political systems, the rise in income concentration and the difficulty to accept a multicultural perspective and at global level with the resistance to power sharing and consensus building and the attempt to see emerging and developing countries as "spoilers" or obstructionists.

As mentioned before regional integration models are also being questioned. The European model is facing a fundamental test posed by the ability to give responses to the crisis, by the concentration of power in Europe, with Germany becoming ever more important, by the decline of the importance of Europe and by the resurgence of nationalism and its debilitating effect on the integration model. The European institutions are under stress and this has repercussions for all integration models. The resurgence of a strategic confrontation with Russia reopened a debate that seemed closed with the end of the Cold War. The Tafta negotiations could prove a major test for the European model and a divisive factor in the EU.

Other simpler models of integration, such as FTA agreements, are also under questioning due to the growth in protectionism fuelled by the crisis, to the currency wars that could intensify and to the new architecture of world trade being shaped through global and regional production and trade chains. Asia and the Pacific are the two dynamic areas where integration initiatives are still being pursued. Some of these have also an important political content and reflect shifts in global power.

We now see a resurgence of interest in regional negotiations and a change in the mode and agenda of some of these negotiations, with the mega-interregional agreements, such as the TPP and the TTIP or Tafta. These negotiations are in themselves extremely complex and they face not only difficulties in the trade area but also political constraints. But, if brought to a successful conclusion, these agreements will change the landscape of trade negotiations and could herald the end of the multilateral trading system as presently structured and centered on the WTO.

We could say that we now have three categories of countries in terms of their trade policy and approach to trade negotiations: *i)* a group of countries that are fully integrated in the global trading system and are looking for further opportunities to enhance, through market opening and harmonization and simplification of their investment and other rules, their participation in world trade; *ii)* a group of important economies that keep on maintaining a recalcitrant attitude towards trade negotiations and that have seen their participation in world trade stagnate (the main representatives of this group would be Brazil and India); *iii)* and a large group of countries that have a marginal participation in the world trading system and which, in terms of numbers, represents the vast majority of the WTO.

2 REBALANCING AND TRADE

One can look at the changes taking place in the world from different perspectives: power shifts, transition from a unipolar to a multipolar world, the resurgence of geopolitics, an age of entropy and chaos, etc. From whatever perspective you may chose a few characteristics of the current period seem to stand out: a rebalancing is taking place at the global, regional and internal levels; the period is perceived as complex and unpredictable, and it is difficult to grasp the nature of the changes taking place and their direction and possible outcome. It is not that lessons from the past have become irrelevant but we are entering into unchartered waters. Under these circumstances, there are the risks of trying to interpret the current changes with the lens of the past or to remain perplexed at what is happening and hide behind generalities.

If we look at the current period from the perspective of rebalancing we can perhaps grasp some of its central features and integrate better the external and internal levels. The first aspect we could note is that we are dealing with multiple rebalancings. To mention a few: there are internal rebalancings, the most notable of which is the reform process in China and the change from a development model based on investment and exports to one led by domestic consumption; there is a global rebalancing with multiple dimensions (political, economic, military) reflected in the reduction of the hegemonic power of the US and the ascension of China and other emerging countries; there is a multilateral rebalancing reflected in the crisis of the multilateral rules and institutions of the XX century and in the search for new forms of organization of the international system.

Rebalancing covers very different situations. We should, at the same time, acknowledge that there are different rebalancings and that they have different logics. For instance, in the economic area internal rebalancing does not lead to external rebalancing. Moving from the broad canvass of the introduction to specifics the present text will deal with the several dimensions of rebalancing in

the trade area. At the outset it is important to note that the concept of rebalancing is more or less formally defined in economic terms. For economists there is an internal rebalancing and an external rebalancing, as explained in two important texts dealing with Asia, and one does not necessarily lead to the other (Fukumoto and Muto, 2011; Dollar, 2013).

In other contexts, the idea of rebalancing is less formally defined. The application of the concept of rebalancing to the geopolitical or military areas as mentioned in this text would run the risk of turning an economic concept into a sort of general term imprecisely used to apply to very different situations. In this sense, rebalancing could give a contribution to understanding some of the changes taking place in the world but the application of the concept outside its original area in economics would require a more formal exploration and formulation of the concept of rebalancing.

This could prove an interesting question. At first glance, rebalancing implies that things are not working well because there is an unbalance in variables or components of a given situation. To quote an often used expression by the former prime minister of China, Wen Jiabao, the Chinese economy was 'unbalanced, uncoordinated and unsustainable'. The imbalances were multiple as for instance between investment and consumption. In the US pivot to Asia there is an imbalance in the strategic and military position of the US and in its expenses between the Atlantic and the Pacific.

Some of the imbalances have to do with the internal evolution of a country and some derive from changes in the world scenario. In all cases, however, two questions arise: the dysfunctionality of the unbalanced situation and the need for correction. The correction would either restore a balance or construct another balance to take account of the evolving situation.

A preliminary view would indicate that rebalancing is a complex operation for it implies establishing a different structure with different combinations. This will confront the logic and interests compatible with the old order and the replacement of this order by a new one, which can successfully address the issues of the perceived imbalances. The process of rebalancing are difficult, high-risk operations and the outcome is uncertain. Rebalancing will generate new problems and not necessarily reestablish a higher and more functional balance.

In line with my diplomatic experience I will concentrate my remarks on the trade issue. The diplomatic perspective implies an awareness of power relations and a bias towards negotiations and strategic thinking. It departs from national interests, and places them in a broader international perspective in search of consensus and negotiation. The internal and external dimensions are central to a diplomatic perspective. In a world where interdependence is growing,

globalization and the integration in the world economy are defining factors, it is important to view the international environment in terms of challenges and opportunities and to be attuned to changes and trends at the international level. Brazil as a continental country has always been self-centered and inward looking. Its embracing of import substitution to promote industrialization has strengthened this orientation. The perception of globalization in terms of threats to national independence and the persistence of views that see the inter-American relationship in opposition to South American autonomy have constrained a more open trade and development trajectory and a foreign policy more attuned to Brazil's internationalist tradition and the growing importance and dimension of the country.

As a regional power and a developing country Brazil, like China and India, must put development first. As the major power in its region and a country that has no territorial issues with its neighbors Brazil does not face significant threats. As part of a region that is not relevant in geopolitical terms, Brazil is far from centers of political and military confrontation and from areas of strategic interest to major powers. Brazil is not an important military power and its hard power is well below what would be required by a country with Brazil's dimensions, borders and coastline. Brazil's foreign policy is largely determined by the projection of the country's economic interests. In political terms, Brazil is a country that has always focused on the peaceful solution of disputes, non-interference on internal matters and non-intervention. Brazil is part of the Western world and shares many of its values but at the same time has other cultural dimensions and a successful experience with multiculturalism. All these characteristics have led to an active diplomacy emphasizing right and not might. Nowhere is this more apparent than in the importance multilateral diplomacy assumes in the context of Brazilian foreign policy.

The priority to multilateralism is a feature of Brazilian trade policy to such an extent that nowadays people are criticizing Brazil's stance for putting its eggs in only one basket. Differently from most countries Brazil's trade negotiations are coordinated by the Foreign Ministry. Brazil's foreign ministry, Itamaraty, has always enjoyed respect inside and outside the country as a State institution built on meritocracy and professionalism. A lot of this reputation lies on the conduct of trade negotiations and the ability to combine offensive and defensive interests. At present, however, with the Doha Round in abeyance and the weakening of the WTO and with the changes taking place in the world there is a growing pressure to review Brazil's trade policy, favoring a more diversified agenda of trade negotiations. Trade is a good topic to develop the issue of rebalancing for a major rebalancing is taking place in trade relations. At the same time, the theory and practice of trade negotiations is undergoing changes and some

of these changes have a geopolitical dimension. Finally, these changes will have an impact on Brazil and the rebalancing underway presents challenges and opportunities for Brazil that merit some consideration.

The following discussion will first examine briefly three trends in global trade, focusing on the rebalancing underway in the world trading system. The next section will deal with trade negotiations concentrating on the shift from the multilateral to the regional and on the changes in the agenda of trade negotiations, with some considerations on the perspective of developing countries. Finally, the text will discuss the impact of these changes on Brazil and make some recommendations as regards Brazilian trade policy, with some reference to other countries, in particular China and India.

3 SOME TRENDS IN THE TRADE FRONT

The 2013 and 2014 WTO World Trade Reports try to look at current trends on the trade front and discuss the situation of developing countries. For the purposes of this paper the discussion could concentrate on three of the trends identified: the redistribution of trade flows and the growing importance of developing countries; the reorganization of the global productive system and the issue of global value chains; and regionalism and the shift of the center of globalization from the Atlantic to the Pacific. This last trend brings to the fore the relationship of geopolitics and trade a topic that gains importance with the transition from a unipolar to a multipolar world.

The first decade of the XXI century witnessed a major geographical redistribution of trade flows involving a significant growth in the participation of developing countries in global GDP and trade and at the same time a reduction in the participation of the Atlantic area in favor of the Pacific region and an increase in regionalism. In fact, these movements started earlier but gained momentum with the ascension of China and other emerging countries and with the impact of the crisis on developed countries.

These movements have two important dimensions: growth in GDP accelerated in the developing world and the rates of growth of developed and developing countries were to a certain extent decoupled; growth in the participation of developing countries in world trade showing that the processes of globalization and integration in the world economy continued in spite of the crisis.

Let us take a closer look at these two trends. The growth in GDP was not equally distributed but was fairly widespread, including all regions. The impact of China was significant and India also experienced a period of high growth. Together with the two Asian giants other countries also increased their participation in world GDP, like Brazil. Africa continued to enjoy rates of growth

well above previous periods. In terms of GDP distribution, this is captured in the projections that the order of magnitude of developed and developing countries will change dramatically so that in the next ten to fifteen years the Group of Seven (G-7) will probably be integrated by a majority of developing countries, with China as the major economy in the world. It is a major change in the distribution of economic power and in the division between the North and the South, leading to the affirmation that we could be witnessing a "great convergence".

From the point of view of this paper, two questions related to the present trend are especially relevant: the sustainability of the current trend and the possibility of a great convergence. On sustainability, the uncertainty that marks the current moment makes long-term projections hazardous. We are already seeing a dramatic change in growth prospects in some emerging countries and even China is moving to a "new normal" where lower rates of GDP growth will be the rule and quality will replace quantity as the central preoccupation of policy planners.

The Asian Development Bank (ADB) has been, for some time, promoting the idea of an Asian century. The ADB's projections are hinged on the assumption that Asian countries will be able to implement structural reforms and avoid the "middle income trap". Central to the success of this reform exercise is China and the implementation of the reforms adopted at the Third Plenum of the CCP in November 2014. On the other side, the US economy is on the way to recovery but Europe and Japan are lagging behind and face major hurdles. Again the last meeting of the G-20 in Turkey at the level of economic authorities raised concerns about the sustainability and extension of the recovery and warned about the dangers of a "secular stagnation".

This is not the place to embark on a discussion of the world economic prospects. Bearing in mind the concept of rebalancing what could be said is that rebalancing is happening. Part of it is irreversible, especially on the trade front. In a globalized economy there is no complete decoupling of growth rates and no single economy is capable of sustaining for a long period the recovery of the global economy. Trade can contribute but in the absence of internal adjustments it will not do so for long. The continuation of the trend towards rebalancing will depend on internal rebalancing, in particular in major countries, like China, and the adoption of additional measures by all countries to correct external imbalances.

A great convergence as well as a great rebalancing would require a new structure of multilateral rules and institutions premised on the idea of a balanced redistribution of world power and on supporting and managing multipolarity and globalization. The current transition does not indicate that such a new consensus is emerging. To the contrary, the signs are that resistance to change is growing. In the trade area, we could be witnessing, with the collapse of the Doha Round and

the promotion of the mega-agreements, an attempt at trying to revert the gains of developing and emerging countries and at de-constructing the multilateral trading system. In the light of these considerations, it seems premature to speak of a great convergence or of a great rebalancing.

Moving to trade relations we see that again there is concentration and diversification in the trade performance of developing countries. China again is in a different category but several other countries increased their participation in world exports and imports. Part of this was a consequence of the China effect, especially after the crisis. The China effect has five major components: the rate of growth of GDP; the dimension of the Chinese economy; the degree of openness with foreign trade representing a large proportion of GDP; the reduction of the trade surplus and the growth of imports; the demand for commodities which had a major impact on developing countries whose exports continue to be mostly of primary products; and, finally, the growth in Chinese investments abroad. But the geographical distribution of trade also changed with a continuous growth of South-South trade.

The China effect had a powerful counter-cyclical effect, especially in relation to developing countries. Exports of developing countries are still concentrated on commodities and gigantic Chinese demand for energy, minerals, agricultural and forestry products due to the acceleration of infrastructure projects in response to the crisis and to the limits of Chinese agriculture to respond to growing demand led to the super-cycle in commodity prices. This is now gone and the decline in commodity prices explains part of the decline in growth rates in developing countries and in their participation in world trade.

The internal and external rebalancings of the Chinese economy were postponed in favor of short-term growth but they are now unavoidable to sustain the long term prospects of the Chinese economy. Whether they will be achieved is another matter. In a recent study on the implications of the reforms in China for the Brazilian economy the World Bank concludes that the reforms underway in China could generate new sources of dynamism for Brazil and for the diversification of Brazilian exports. The blueprint of the reforms involve majors changes in the growth model and a further deepening of the market oriented reforms and the opening-up of the economy. Brazil will also have to reform to rebalance and open-up its economy to benefit from the changes in China.

There are signs that rebalancing is taking place in world trade and investment, part of it forced by the crisis and part motivated by the need to abandon past models of growth. But a great rebalancing will require a combination of internal reforms and a redesign of the world trade and financial systems. Part of the reform will be a consequence of the functioning of economic variables that will lead to

corrections in growth rates, trade balances and exchange rates. Part of it will be the result of internal reforms, in particular in China, to correct its trade surplus and to reform its financial and exchange rate systems. Other surplus countries like Germany will also have to reform and major merging market economies like Brazil and India will have to design and execute a new generation of economic reforms where rebalancing and greater opening and integration in the world economy will play a role. But a great rebalancing would require a new consensus on the workings of the monetary, financial and trade regimes and on the institutions that are the pillars of these regimes.

The issue of global value chains will be dealt with later on in the text, in particular, in the sections on the mega-agreements and on Brazilian trade policy. For a number of years now we have been witnessing a growing convergence on the need to rebalance trade negotiations making GVCs a central element of the liberalization process. This reflects changes in the main trading partners, especially the US, as regards the strategic importance of trade negotiation and the move to a plurilateral and regional approach, in preference to a multilateral approach to trade negotiations. It also reflects what we could designate as a last phase of the globalization process with the level playing field moving from barriers at the border to internal regulations and from trade to investment.

One other aspect appears important in terms of the redesign of the world trading system in a more multipolar world: the relationship between multilateralism and regionalism and linked to the decline of the Atlantic and the rise of the Pacific. This has multiple dimensions but what concerns us here is the issue of the economic and trade dimension of this shift. This is a process which has been going on for a few decades since the recovery of Japan and the rise of the NICs. We can speak of this period as the first phase of the geographical rebalancing from the Atlantic to the Pacific. The current period however is marked by the ascension of China and to a lesser extent India.

Regionalism has always been present as an important element in trade creation and trade diversion. Furthermore, regionalism respond to geopolitical elements in terms of integration of contiguous areas and the consolidation of trade-integrated countries in a single space. What is at issue here is whether we are witnessing an irreversible trend towards regionalism and the decreasing importance of multilateralism. What is new in regionalism is the fact that trade is moving to integration along the lines of global value chains and this has an important regional dimension.

The other issue that is growing in importance is the diminishing prospect of deep integration and the success of more pragmatic approaches to integration along the lines of a second and third generation FTAs. A comparison between

Mercosul and Asean would be instructive. The other element in this equation is the future of the EU where the incentives to integration were profound and responded to geopolitical and strategic reasons difficult to be replicated in other areas of the world.

Finally, we must consider the geopolitical dimension of regionalism in a more multipolar world and the possibility of organizing trade along the lines of conflicting blocs led by regional powers and regional factories. Elements of this trend are already present in all regions but especially in Asia.

The competition between multilateralism and regionalism has always been a feature of the trading system. Article XXIV of the GATT tried to regulate the relationship between the two systems but was never very successful in doing so and its provisions were frequently by-passed or ignored. The attempts at reform of the disciplines have always faced the difficulty of the interest in preserving a regional dimension and the ability to derogate from GATT rules. It is not surprising that under these circumstances the enforcement of Article XXIV and the attempts at strengthening it have not shown much progress.

The competition between the two approaches to international relations is of course not limited to trade and regionalism can be seen as a sort of building bloc to a multilateral system, like in the relationship between the UN and regional organizations, like the OAS. It can also fill the gaps of the multilateral approach in areas where regionalism is the only available alternative, like in military and security cooperation during the Cold War with the competing security arrangements. It can compete with the multilateral approach like in trade, diverting trade flows and guaranteeing preferential access and covering areas not subject to multilateral disciplines in deep integration schemes.

This sometimes harmonious and complementary relationship but often a competing and even conflicting one is not new. In fact, the possibility of a world organized around trade blocs competing for supremacy and enlargement has been exhaustively discussed. Fortress Europe was a popular expression in the early days of European integration. The advances of globalization was a powerful deterrent of regionalism. The presence of a hegemonic power is also a major force behind non-discrimination and the MFN approach to trade liberalization.

The supremacy of the West created an amalgam for the system both in terms of the market opening process, which focused on areas where trade creation was beneficial to the dominant participants in trade negotiations and in terms of the central disciplines and the underlying classical theory of trade.

What we are seeing now is the weakening of all those forces that worked in favor of the multilateral approach to trade negotiations. In a more multipolar

world centrifugal forces tend to assert themselves and regional powers dispute with the hegemon the supremacy in their regions. Trade is no exception. To the contrary trade is becoming a central element in this dispute as shown by the mega-agreements under negotiation. Regionalism has not gained the upper hand but is now more powerful.

4 THE UNIVERSE OF TRADE NEGOTIATION

We can now turn to trade negotiations and try to establish an interrelationship between the trends discussed above and the world of trade negotiations. The purpose of this discussion will be to highlight some of the consequences of the changes in the negotiation agenda in terms of multilateral, regional and bilateral negotiations, and in terms of the new topics being pursued. This not only involves a trend that started decades ago to expand the concept of trade, but also could lead to completely different negotiations based on value added and global value chains. In doing so special attention will be devoted to the future of the WTO and the Doha Round, to the mega-agreements and their geopolitical dimension and to the replies that these negotiations are promoting in the main excluded country China. The new Chinese focus on integrating infrastructure, not only in East Asia but across the whole continent and beyond with Europe and even North and South America, as exemplified by the two silk road projects and by initiatives in Africa and Latin America indicate that the new Chinese trade diplomacy is prepared to contest the US pivot to Asia and its sister dimension the Transatlantic initiative. The success of the new Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) reflects the new assertiveness and influence of China.

The WTO is now facing a clear challenge to its role as the pillar of the multilateral trading system. The challenge in fact is to multilateralism as the best way to promote trade liberalization and the integration of developing countries in the world economy. In an article published in 2003 in Foreign Affairs with the title *A high-risk trade policy* Bernard Gordon discusses the changes in the US trade policy introduced by Robert Zoellick and exemplified by his belief that:

> a strategy of trade liberalization on multiple fronts – globally, regionally, and bilaterally – enhances our leverage and best promotes open markets. As Europeans have pointed out to me, it took the completion of Nafta [North American Free Trade Agreement] and the first Apec [Asia-Pacific Economic Cooperation] Summit in 1993-94 to persuade the EU to close out the Uruguay Round. I favor a "competition in liberalization" with the U.S. at the center of the network (Gordon, 2003).

Gordon (2003) goes on to criticize that policy and to defend the multilateral trading system and the US stake in it by leading an effort to conclude the Doha Round. It is interesting to note that the main argument of the article as regards the importance of the MTS for the US has to do with the balanced

geographical distribution of US trade, an argument that was frequently used by Brazil to defend the priority of multilateral trade negotiations. For the purpose of this text two issues highlighted by Gordon are important: the contradiction between multilateralism and regionalism and the competition in terms of trade liberalization and trade links once the process of bilateral and regional trade negotiations gains momentum.

Between 2003, when Gordon wrote his article, and now, the changes have been significant with the US participation in world GDP and trade declining and with the rise of China now the world's largest exporter and the second economy in the world. China's size has changed the economic and trade scenario of East Asia and now almost every country in the region has in China its main trading partner. These figures underline the importance of the trade dimension of the US pivot to Asia. What is less clear is whether it is still possible failing a major crisis in the Chinese economy for the US to recover its economic and trade position in Asia and whether the Asian countries are prepared to opt for the US instead of China.

The success of the MTS in guaranteeing the continuous expansion of world trade and promoting globalization and the integration of countries in the world trading system would suggest that the advantages of multilateralism are clear. The system has also evolved since 1948 and the transformation of the GATT into the WTO is simply the major step into a continuous process of change. But during its almost seventy years of history the MTS has failed to address satisfactorily certain major questions relating to the balance of rights and obligations between major trading partners, originally only developed countries, whose exports were concentrated on manufactured goods and on services, and countries that had a small participation in world trade and whose exports were basically of commodities, the developing countries.

The rebalancing in GDP growth and trade relations underway has brought to the fore of these issues. The formula that development and agriculture are at the center of the Doha Round, so frequently used by the G-20, is a concise indication of the change in the balance of forces in the MTS. The question of the distribution of the benefits of free trade and of the conduct and management of trade negotiations in the WTO has proven a difficult but unavoidable hurdle to overcome. These issues still retain a North-South dimension as shown in the failure of the Cancun Ministerial and in the ability of developing countries to influence decisively the pace, agenda and decision making process of the negotiations.

But this dimension is changing in light of two developments: the growth of the anti-globalization movement in the developed countries and the increasing importance of the so-called emerging market economies. For some time now

we are seeing that some of the harshest critics of globalization and free trade are in the North and not in the South. There is a growing sense that these two forces now work against the interests of the working classes and in favor of income concentration and inequality. This has been gaining support and status with distinguished academics like Dani Rodrik and Josef Stiglitz attacking the imperfections of the system and their theoretical underpinnings. Stiglitz, in an article where he criticizes the TTP negotiations states that:

> Today, the purpose of trade agreements is different. Tariffs around the world are already low. The focus has shifted to "nontariff barriers", and the most important of these – for the corporate interests pushing agreements – are regulations. (…) But most of the regulations, even if they are imperfect, are there for a reason: to protect workers, consumers, the economy and the environment. (…) One could, of course, get regulatory harmonization by strengthening regulations to the highest standards everywhere. But when corporations call for harmonization, what they really mean is a race to the bottom (Stiglitz, 2014).

If we look at the relationship between trade and development, a central feature of the reform movement led by the Group of Seventy Seven (G-77) we see that since 1964 and the I Unctad this relationship has evolved and the point of view of the North-South divide and the structuring of debates, negotiations and rules on the basis of the distinction between developed and developing countries has lost ground and is today an element of secondary importance in trade negotiations. Even at the earlier stages of the debate three other ideas were present that moved the debate in different directions: segmentation, differentiation and graduation. To these we should add the supremacy of liberal economics and the international financial system. The demise of the Cold War and the end of the Washington consensus launched the XXI century and the prospects of a more multipolar world and of a more open debate on the mode of development. There is a need for reexamining the issue of development as a structuring category in the light of the trends towards multipolarity, differentiation and graduation and the new economic agenda. How Brazil, China and India position themselves in this debate as major emerging countries will be central to a new perspective on the issue of development.

5 THE MTS AND THE DOHA ROUND

The MTS finds itself at a cross-roads: how to inject dynamism into its negotiating agenda and revive and conclude the Doha Round in the midst of a recession and how to reform itself in light of the new developments in the global trading system. At the same time the MTS faces an increasing competition from bilateral and regional trade arrangements. This is not new but now the system and its pillar are weakened, the negotiating agenda is changing and some of the negotiating

initiatives underway focus on this changing agenda and encompass a large proportion of world trade. These initiatives could thus be seen as the basis of a different structure for world trade and of a different rules based system.

The US leadership in trade negotiations was traditionally associated with a preference for a multilateral approach. The EU and Japan under the present circumstances are not in a position to lead, still groping with the crisis and having to make concessions in the area where they have their greatest defensive interests, agriculture. The developing countries are divided along the lines mentioned before and anyway, in trade negotiations always tend to split along the lines of their specific interests. Beyond that they are now facing to a greater extent the impact of the recession and of the reduction in China's rate of growth and have to face the challenge of a new generation of reform under difficult conditions.

Among the emerging market economies China, as the biggest winner from globalization, could exert some leadership in favor of the MTS and trade liberalization for its reforms require a further opening up and its economy is in better shape. But the Chinese have their hands full trying to preserve their regional space and to counter the US initiatives. China also treads carefully on the multilateral front.

Brazil and India are in a much less favorable position to make contributions to a conclusion of the Doha Round and to the redesign of the MTS. Brazil has a very competitive agriculture but its industry and services sector will have to be restructured to gain competitiveness. India also faces difficulties with a protected agriculture, an industry that needs modernization and a more competitive services sector. Both countries have always been committed to the MTS and during the Doha Round assumed positions of leadership and now they could try to tie in their reform processes with their contribution in trade negotiations. They are perhaps the countries that have more to loose from a new set of trade rules and from a new generation of trade agreements from which they are excluded. The options are being reduced but they do not look ready to engage and to lead as shown by India's move blocking the Bali agreement and by Brazil's lack of initiatives in the trade front. The BRICS is now in a difficult position to lead and in trade matters has not been very active.

The MTS now faces major challenges and lacks leadership in spite of the efforts of the director-general Roberto Azevedo. The conclusion of the Doha Round continues to elude trade negotiators. The negotiating agenda of the WTO is being overtaken by current developments. A reform process to prepare the WTO for the XXI century seems even more difficult to envisage. If the mega-agreements succeed, and that is a big if, the WTO would face a huge barrier in integrating their results, even if more limited than initially envisaged, into the

MTS. Under this scenario, the MTS could become a sort of minimum common denominator of rules to be applied to a diminishing proportion of world trade. In this context, there is a need for reviving the Doha Round and reforming the WTO and Brazil should engage together with other emerging countries, like China and India, to provide leadership in Geneva.

The current difficulties indicate that it would be difficult to conclude the Round with a high level of ambition, something that has been eluding trade negotiators for a decade and that has been unattainable under better economic conditions. Abandon the Round and concentrate on a vision for the future would leave an open wound. A consensus on a reform of the WTO necessary to give legitimacy to the reforms would become even more difficult to attain and the WTO could be engulfed in a divisive and endless negotiation which would weaken it further. It is of course possible to look at the two issues at the same time and the last speeches by the director-general seem to indicate that he is contemplating this approach. This approach, however, could lead to further complexities by engendering a new equilibrium in the agenda of the Round and reopening the Doha Development Agenda (DDA). We should also bear in mind that the reforms will take time to mature and negotiate and their discussion would probably gain from a better economic environment. It is always possible to look at different combinations and approaches but I would prefer to make a last attempt at concluding the Round before engaging in the reform process. Brazil has strategic interests in both topics: the conclusion of the Round and the future of the WTO.

The conclusion of the Round is a first step on the success of which the new agenda depends. Brazil as a major exporter of agricultural products and a country that has very low levels of domestic subsidies and does not use export subsidies the Round has from the beginning represented the opportunity to fully integrate agriculture into the disciplines of the MTS limiting the abuses of the great subsidizers. The negotiations of these disciplines can only be done at the multilateral level because it requires a complex balance between a large number of players, in particular the US and the EU, and an intricate technical approach to the different forms of domestic support and a balance between reductions in subsidy levels and market opening. It also demands a complex balance between developed and developing countries involving food security in agriculture and concessions in non-agriculture market access (Nama) and services. The difficulties surrounding these topics made it impossible to arrive at a balance that could lead to the conclusion of the Doha Round, and more recently almost led to the failure of the Bali Ministerial and to the collapse of the Bali package.

The agreement finally reached to sort out these last impasses aims at agreeing on an understanding on public food stocks by the end of 2015. In view of the centrality of food security to many countries in terms either of their offensive or defensive interests, this target date of the end of 2015 could provide the opportunity to build a final package for the Round. To agree on food security you would need to involve other important topics for developed and developing countries and to tackle the central balance in the DDA between agriculture and Nama. Of course countries could simply agree to create another deadline as they have been doing for years. But under the circumstances this could be a strategic mistake. Countries do not assemble in Geneva to decree the collapse of a trade round but this could come as the result of omission and a tacit consensus to pursue negotiations elsewhere.

Concluding the Round would require a common effort on the part of all members of the WTO to engage, negotiate in earnest and make concessions with a view to arrive at a possible package that would not be ideal or the package that could have been achieved some years ago but that would be balanced and acceptable to all. The main responsibility to build such an outcome lies with the major trading partners and the emerging developing countries. Such a result can only be achieved if the main players still value the multilateral trading system and the WTO.

And that is the central question. Reading an article by the United States trade representative (USTR) Michael Froman (2014) one gets the impression that the US has not only reduced the importance of the multilateral negotiations in its trade agenda but has in fact eliminated the Doha Round and the WTO from its priorities. The other dimension that appears clearly in the article is the link between trade and strategic considerations. As stated in the text:

> The Obama administration's three strategic trade objectives-establishing and enforcing rules of the road, strengthening partnerships, and promoting development-all serve the greater goal of revitalizing the international economic architecture. Establishing and enforcing rules of the road will ensure that tomorrow's global trading system is consistent with American values and interests. Strengthening the United States' partnerships and alliances with other countries will protect that system and lay the foundation for pursuing broader mutual interests. Promoting broad-based, inclusive development will expand that system so that its benefits are both greater and more widely shared.
>
> The economic foundation of the Obama administration's trade agenda is sound, and the strategic stakes of following through with it could not be higher. Given the current constraints on fiscal and monetary policies, there is no better source of growth than trade. As tensions rise in Asia and on the periphery of Europe, the strategic merits of the TTP and TTIP become even clearer (Froman, 2014, p. 5).

If the US negotiating objectives together with the objectives of its strategic partners in the mega-agreements is to build a new architecture and define a new negotiating agenda centered on plurilateral negotiations with a view to multilateralize them after the conclusion of the negotiations then the conclusion of the Doha Round would become meaningless or achieved at the expense of the negotiating objectives of the other players. That would be a result difficult to justify for it would mean that the cost of saving the Round and maintaining the multilateral trading system would lie only with the non-participants in the mega-agreements.

6 THE MEGA-AGREEMENTS

The mega-agreements under negotiation could define the new standards in trade rules and establish their own dispute settlement mechanisms. The secrecy that has marked these negotiations, especially in the case of the TTP, contrasts with the multilateral process under the WTO and raises questions regarding their objectives. They certainly respond to geopolitical concerns and are part of a US global strategy where the pivot to Asia occupies a central place as again reaffirmed in The New National Security Strategy just published (White House, 2015). These changes imply that the mega-agreements have an importance that transcends the trade dimension and could represent the final step in the change in the US trade negotiating strategy away from the multilateral to the regional. Let us take a closer look at the mega-agreements through the lens of some horizontal issues: symmetry , agenda, global value chains, societal parameters, transparency and geopolitical orientation. In this context, the issues of the relation between multilateralism and regionalism and between the Atlantic and the Pacific will also come up.

Symmetry is an issue in any negotiation. In trade negotiations the dimensions of the size of the market and the degree of openness of the economy are especially relevant. Symmetry explains the preference for multilateral negotiations as a way to better balance the power of the major trading partners through coalitions.

In the mega-agreements the issue of symmetry is present, in particular, in the TTP and for the countries that do not have agreements with the US. The entrance of Japan in the negotiations established a better balance and a more open and complex negotiating agenda in view of the size of the Japanese economy, its presence in Asian markets and the divergences between Japan and the US on important topics like agriculture and the automotive industry.

The TTIP looks like a more balanced negotiation. However, even in an agreement between the two major economies in the world the issue of lack of symmetry is present. As pointed out by Pierre Defraigne (2014), "the asymmetry

of the negotiations between two very different political and economic powers, an iron America and a clay Europe, stems from their respective features and policy orientations." And:

> A TTIP success, far from being warranted, would definitely further skew Europe's already asymmetric partnership with America. Adding US economic dominance to strategic leadership would dilute Europe's unifying dream. This would definitely turn the relative economic decline of Europe, which is a statistical fact, into decadence which is a political choice (Defraigne, 2014, p. 3).

The agenda for the negotiations reflects the intention of going beyond the traditional barriers to trade and encompassing the area of internal policies with a view to establish a level playing field for the operation of global value chains. In the case of TTIP it is projected that 80% of the gains in terms of GDP growth and increase in trade would come from liberalizing measures in the regulation area. More traditional issues of market access are important in the TTP but even there the importance of regulatory measures is central. These agreements being sold as XXI century agreements for their agendas would indicate the new priorities in terms of trade negotiations. In the case of the TTIP the emphasis has been on the ability of the agreement to set global rules and standards making the two participants standard makers and not standard takers.

Another topic which is central in the negotiations is the treatment of investment an indispensable component in the establishment and operation of GVCs. Linked to the treatment of foreign investment is the issue of the establishment of a new dispute settlement mechanism with the participation of private investors in the disputes. The centrality of regulation and investment in the mega-agreements has been the source of great concern on the part of social movements and opponents of globalization. But even a seasoned trade negotiator like Pierre Defraigne defends that:

> Behind-the-border regulations are substantially different from tariffs. They have an impact on trade, but their main purpose is not to contain imports but to protect health, the environment and societal values. This includes domestic production as well as imports. On the one hand, they reflect collective preferences, on the other they reflect technical differences which are sometimes used as protectionist tricks. In the US and the EU collective preferences differ considerably on matters such as the precautionary principle illustrated by the beef hormone dispute, chlorine chicken, GMOs, data privacy protection or by the preference for ex-ante regulation over ex-post litigation and class action. In such cases, the harmonization of rules and standards is no longer just a trade negotiation. It amounts to a true legislative process. TTIP focuses on regulatory convergence which implies harmonization or mutual recognition (Defraigne, 2014, p. 4).

The ECFR conducted a study of the TTIP (Dullien, Garcia and Janning, 2015) and concluded that the agreement would be in the interest of the EU. Even this favorable analysis of the negotiations acknowledges the growing resistance to some of the provisions and suggests the removal from the negotiations of the most contentious issues like investment and the new dispute settlement mechanism. The document states that:

> Given public opposition, the EU should make a fresh start in winning support for TTIP. It should seek to quickly reach a narrow agreement that focuses on eliminating remaining tariffs rather than non-tariff barriers. It should seek to make TTIP a "living agreement" scheme to gradually harmonize norms and standards and enable burden-sharing between regulatory bodies in the future. Investor-state dispute resolution should not apply to the transatlantic marketplace (Dullien, Garcia and Janning, 2015, p. 1).

This is a good point to focus on some of the major concerns raised by these negotiations: the issues of societal parameters and transparency. As trade negotiations move from liberalizing barriers at the border and other product specific restrictions to domestic rules and regulations they tend to encompass broader aspects that have to deal with different values in different societies. This expansion of the concept of trade and trade negotiations has been underway for some time. To a certain extent, this movement is behind some of the difficulties faced by the multilateral trading system. Now we are entering a new phase in this expansion with the attempt at harmonizing and simplifying regulations and with the inclusion of investment policies and the treatment of investors. This would be consistent with the progress in globalization and with the expansion of GVCs. This explains the resistance to those changes under the banner of preservation of national values and preferences and of avoiding a "race to the bottom".

Linked to the issue of societal parameters is the question of transparency. Doubts have been persistently raised about the lack of transparency in these negotiations. The suspicion is clearly that this lack of transparency finds its reason in the nature of the issues under discussion. One example is the question of GMOs and the profound differences between the European and American societies as regards the treatment of GMOs.

As indicated, the element that gives consistency to the agendas of the negotiations is the concept of GVCs. If the main objective of these negotiations is to rebalance current trade patterns and contain the growth of China and to reassert the strategic economic importance of the North Atlantic area, the concept of GVCs is a useful instrument to do so. This rebalancing has two dimensions: the repositioning of the US in the Pacific area with the strengthening of Japan as its central ally in the region and the containment of China; the Atlantic with the recovery of the North Atlantic economic vitality by forging a more solid

economic and trade link between the two sides of the ocean. Nato would have in the Tafta an economic arm.

If we consider the three world factories, US, Germany and Japan, the hubs of the GVCs, the two agreements would reestablish the importance of the Atlantic area at the center of globalization as the global standard maker and in the Pacific counter the rise of factory China and its growing trade and investment links in East Asia with the reemergence of factory Japan.

We can now turn to the geopolitical orientation of the mega-agreements. As the discussion indicates, there are two major factors in this dimension: the exclusion of China and the use of the TTP as an instrument of containment and as an economic arm of the US pivot to the Pacific and the parallel movement to recover the Atlantic dimension and to give new economic impetus to the West through TTIP. In the words of Charles A. Kupchan in his text on *TTIP's geopolitical implications*,

> TTIP would thus constitute an important step forward in renewing the West's political vitality and enabling it to continue serving as the anchor of liberal democracy amid a world in change. So too would the West's recovery refurbish the allure of the Western model, of particular importance as emerging powers chart their courses in the years ahead. (…) TTIP thus has the potential to consolidate the political bond between the United States and Europe at a time when security ties may be loosening. However, as the next section indicates, it would be illusory and perhaps dangerous to see increased commerce as a substitute for strategic partnership (Kupchan, 2014, p. 4).

This concern with the geopolitical use of trade negotiations is again not new. The launching of the FTAA negotiations raised questions regarding the true nature of the initiative and these questions finally led to the collapse of the negotiations. In the TTP, the attempt by the US to use balance of power schemes to contain China and create difficulties in its neighborhood is provoking counter movements by China and a rise in tension in the area. The rise of China and China's behavior as regards territorial disputes is also a major contributor to the tensions. In the TTIP the issue is whether it makes sense for the EU to join in such a game. In both instances, the question expressed in simple terms is if we are dealing with an unavoidable option between the US and China in a dispute for hegemony or if we can envisage accommodation and what the Chinese like to call a new relationship between great powers and a win-win situation. The Asian countries do not want to be placed in the position of having to opt between the US and China. In Europe, the reply could be similar and Defraigne (2014) suggests as a solution the inclusion of China in the negotiations:

> The EU and the US should be more careful about uniting against China. Their alliance will be perceived as two declining hegemonic powers attempting to dictate their rule to emerging powers. Instead of engaging in the construction of a new

> international economic order, TTIP is trying to prolong the ancient one. There is still time to stop the hazardous process of TTIP or rather to let it sink into the moving sands of popular contestation. An early harvest would serve as a face-saving device. A "plurilateralisation" of TTIP including China would however be the best possible outcome (Defraigne, 2014, p. 16).

7 BRAZILIAN TRADE POLICY AND THE CHANGING INTERNATIONAL CONTEXT

Brazil was not well prepared for the changes taking place in the world. In an exercise of policy planning in Itamaraty in 1993 which my friend Ambassador Gelson Fonseca and I coordinated to look at the changes taking place in the world and how should Brazil react to them hardly any space was devoted to China. The document entitled *Reflections on Brazilian foreign policy* identified the trend towards multipolarity in the post-Cold War scene and the need for a major "aggiornamento" of our foreign policy. Three scenarios were considered; progress in globalization, the basic scenario, regionalization and fragmentation. But little attention was paid to what was happening at the other side of the world and what impact these changes would have on Brazil. The Western and Atlantic dimensions still concentrated our attention. It is interesting to mention that in a passage the document suggested the growing importance of a group of continental countries, Brazil, China, India and Russia, and identified their common interests as regards a reform of the world order which did not fully take into account their weight and interests. This created the basis for a growing coordination among those countries and to consider a more systematic joint political articulation between the four countries.

On the trade front, the attention continued to be focused on the multilateral area, regional integration centered on Mercosur and South America, the Western Hemisphere, with the FTAA, and the Atlantic, with Europe and Africa. The Pacific was hardly mentioned and in Asia the attentions were concentrated on Japan and India.

Recently, Itamaraty launched a similar exercise in a somewhat different format entitled *Dialogues on foreign policy* and I was invited to two round tables: one on Asia and one on trade policy. On Asia the debate was dominated by China and its impact on Brazil. In 2000, no one envisaged the possibility of China becoming Brazil's first trading partner and a major investor in our country and in Latin America. Now the opportunities and challenges of the growing relationship with China were at the center of the debate. But the discussion still revealed a lack of expertise on Asia and China and the fact that the attention devoted to this area in Brazil is at its early days a fact that was pointed out to me by David Shambaugh when we met in Beijing in 2009 to discuss the growing presence of China in Latin America. In spite of the rise

of China and its growing influence abroad and the possibility that the Pacific will displace the Atlantic as the center of globalization we still have not fully recognized the importance of these developments for Brazil.

The debate on trade was the most contentious and lively during the month long series of seminars. On one side, were the proponents of a major revision of Brazilian trade policy and negotiating agenda. On the other, the defenders of the *status quo* and the priorities of the domestic market, Mercosur and regional integration and the WTO. This group was essentially concerned with what it saw as the defense of Brazil's internal market and the dangers of integration in the world economy.

As a result of my intervention in the debate, a few basic ideas should be highlighted: Brazil's trade policy is now outdated and dysfunctional and in need of a complete overhaul; this reform should be done in the context of a revision of Brazil's macroeconomic policy together with some sectoral policies in particular exchange rate and industrial policies; this reform should be accompanied by major efforts at simplifying bureaucratic procedures and reducing barriers to trade and investment.

I also propose a major reorientation of our trade negotiating strategy but I warn that negotiations cannot lead the reform process. In the absence of policy changes internally that would shift the focus from a defensive to a more offensive approach it would be futile to develop an ambitious negotiating agenda. The current trade policy does not favor engagement in trade negotiations with its bias towards the protection of the internal market and the use of instruments that date from the heydays of the import substitution period and with its defense of Mercosur margins of preference a sub-product of a vision of Mercosur as a sort of bulwark against Hemispheric integration led by the US.

This double conditioning of our trade negotiating strategy is part of a negative view of globalization and of the role trade liberalization plays in growth and development. It also justifies the preference for the multilateral approach for in the WTO the defensive interests, the first priority, can be better safeguarded. These positions have bred along the years a vast array of interests which support a negotiating agenda focusing on the WTO and MERCOSUR and against negotiations with major trading partners. More recently they have found arguments to defend their approach in the so-called cost Brazil, a long list of problems that conspire against Brazil's competitiveness, and in the deterioration of the industrial sector.

To these policy orientations we must also add as an obstacle to a successful engagement Brazil's competitiveness in the agricultural sector and the fall in productivity in the manufacturing sector. In the past few decades Brazil became

a major producer and exporter of agricultural products and a close competitor with the US. As a result of these developments the agricultural sector is now a champion for trade liberalization and the elimination of all forms of trade distorting support to agriculture and a proponent of an offensive trade negotiating agenda. A balanced result in a trade negotiation for Brazil would require market opening in agriculture and protection to industrial products. This is not a very favorable combination to produce successful trade negotiations.

More recently as a result of the deterioration in our trade and current account balances we are witnessing a renewed interest in trade policy reform and a larger degree of support for change in the business sector, including the industrial sector. This is not the best moment to embark on an exercise of reform and opening-up and trade policy is, at best, a subsidiary policy. Internally, the economy is entering a recession and the external account is deteriorating. In the world, the recovery is still uncertain and the negotiating agenda facing difficulties and involving other countries and topics that are not a priority for Brazil. In the region, Mercosur is dysfunctional and the few initiatives in trade negotiation exclude Brazil and Mercosur. The center of globalization is moving to the Pacific and our remaining Atlantic initiatives, the negotiation with the EU and cooperation with Africa are at best stagnant. The EU-Mercosur agreement after more than ten years of a stop and go negotiating process is now practically abandoned a victim of diminishing interest in the EU and of the paralysis of Mercosur. In Africa, the growing presence of China coupled with Brazil's economic difficulties and a retrenchment in the foreign policy area has led to a decreasing Brazilian presence in Africa.

On the other hand, if the moment is not the more propitious for implementing new policies it is one of those moments when there is a growing recognition that past policies have failed, that the need to explore new routes is unavoidable and the country can cease the opportunity to embark on a new course. This is especially true of the trade front where the negative results in our exports of manufactures combined with the end of the commodities super-cycle have finally led to a growing recognition that there is no room for complacency. The devaluation of the real gives some breathing space to the industrial sector and offers the opportunity to explore the feasibility of a trade-off between reduction of barriers to trade and currency devaluation as proposed by Edmar Bacha (2014). In this article Bacha departing from the limited openness of the Brazilian economy and concluding that the prospects for resuming growth requires a significant increase in the participation of exports in GDP proposes program for the integration of the Brazilian economy in the world economy. As the central pillar of this program he suggests the replacement of barriers to trade by a devalued exchange rate. Other suggestions have recently appeared and all seem to share the concern with the need for Brazil to "reform and open-up" its trade policy.

As this paper is centered on the external dimension and as most of my diplomatic experience is in the area of trade negotiations I would now make some comments and recommendations regarding Brazil's trade negotiating strategy, preceded by a brief detour about the development dimension of our foreign trade policy.

As indicated before the vision of a world divided between the North and the South has been losing its capacity to mobilize and to structure negotiations. In the trade area, this conception from the initial days faced difficulties, as mentioned. But now we are facing a different problem. The emerging countries or market economies is finally a combination of differentiation and graduation that seems to encounter support in the economic evolution of a group of developing countries and acceptance among the countries that are graduated. China is now the second largest economy in the word and the first exporter but a developing country. Russia is an emerging market economy but not a developing country. Brazil, India and others are now labeled as emerging countries and accept that they have to assume more responsibilities. And that is the crux of the matter: burden sharing. We are witnessing a change that creates an upper tier of developing countries as we had in the beginning seen the creation of a lower tier with the LDCs.

Development remains a central global issue but for purposes of negotiation the vision of the world as divided between the North and the South has lost its ability to mobilize and to lead to reform. Dialogue replaced confrontation, the liberal onslaught of the last decades of the XX century together with the failure of many heterodox experiments and the fact that very few countries graduated transformed many of the earlier certainties into questions. The impact of globalization and the success of countries like China that embraced globalization changed the view of world trade relations. We have to rethink the whole process of how to conduct trade negotiations in the WTO and of how to integrate the development dimension into trade rules. Special and differential treatment has to give place to sustainable development, the impact of trade on income distribution and inequality inside countries and between countries has to be taken on board.

Brazil remains a developing country and as such development issues have a major bearing on its stance in domestic and external questions. What this paper suggests is that the development agenda must be reexamined with a view to adapt it to internal developments in Brazil and in other developing countries that are now emerging countries and to developments in the world with the first steps towards multipolarity, the rise of China and the new economic geography of South-South trade and cooperation.

These changes should lead to a more pragmatic economic diplomacy accepting globalization as a fact of life and developing a greater integration of

Brazil in the world economy. One part of this reform would be to broaden the trade negotiating agenda in terms of a more open consideration of new topics and in relation to the negotiating. In this case Brazil should diversify its menu of negotiations, preserving the importance of the multilateral approach but exploring other possibilities at the regional, plurilateral and bilateral levels. These changes should also recognize that Brazil would be prepared to assume greater responsibilities. We could now take a look at each of the different negotiating scenarios with a view to identifying new paths for Brazil's trade agenda.

8 THE MTS AND THE WTO

At the present moment, the Doha Round faces three alternatives: failure by default, a protracted negotiation aiming at an ambitious result for which clearly there is no appetite which would probably lead after some more lost time to the first alternative; a last attempt at concluding the Round by the end of 2015 with a feasible and balanced package. Brazil should favor this last alternative for it has strategic interests at stake in the DDA and in the future of the WTO. If that is the case Brazil should reengage in Geneva and in the capitals of the major trading partners and exert its leadership to conclude the Doha Round. In this context, mobilizing the G-20 and strengthen the coordination with China and India should be the priorities.

For Brazil the conclusion of the Round offers also the opportunity to review its trade policy and to introduce needed internal changes that could be presented as contributions to the Round and also to broaden its negotiating agenda. With the fall in commodity prices some of the distorting effects of subsidies programs, mostly in the US, are becoming more apparent. The negotiations in the WTO offer an opportunity to address these questions and to agree on changes that could be implemented gradually. On the other hand, some of Brazil's programs in the industrial area are under scrutiny and the Nama negotiations offer a way out for reform in these programs and can be presented as part of Brazil's contribution to the Round. The conclusion of the Round could inject some dynamism into the world economy and at the same time revive the support for the multilateral trading system and the WTO and open up the road to reform. But Brazil cannot be asked to pay the price of sustaining the MTS and the WTO.

Under the current circumstances it seems very difficult to mobilize support for the reform of the WTO, with attentions focusing elsewhere in terms of internal problems and trade negotiations and a dwindling commitment to the multilateral trading systems. This is not a problem of the WTO. The reforms of the Bretton Woods institutions are unfinished. Of the reform of the UN Security Council, people hardly speak anymore. If we have not entered a zero gravity world

or a period of chaos we are at a moment when some defend the *status quo* and see the future as more of the same and others have an interest in something different but are unable to articulate fully their proposals for change, nor have the capacity to implement them. Some initial signs of what this new multilateralism could be can be found in the decision by the BRICS to establish the New Development Bank and in the creation of the Asian Infrastructure Bank.

Trade negotiations have always taken place under different formats and covering different agendas. But when you look at agreements that cover 50% of world trade and have an agenda that deals with topics that are outside the WTO or find only limited treatment under her disciplines it is possible to conclude that what we are witnessing is the creation of a parallel multilateral framework similar to the ones mentioned before but with a far greater significance. All these initiatives could form part of what we could term the new multilateralism of a multipolar world. Nevertheless, the mega-agreements face, like the Doha Round, major hurdles to their conclusion. Some of these difficulties are similar and have to deal with the current economic situation and with the reaction to globalization. Others are specific to the mega-agreements and have to deal with topics in the agenda, like investment and new dispute settlement rules, and with the lack of transparency in the negotiations.

Globalization requires a multilateral regulatory framework and the importance of the multilateral trading system will tend to grow in proportion to the integration of a larger number of countries in the global economy, with the shifts in GDP and trade under way favoring the developing countries, with the emergence of new topics like global value chains and their requirements in terms of a global level playing field. These are all reasons in favor of a reflection on the future of the WTO and the MTS. This discussion has already started and in fact it is not new. Along the GATT years and after the creation of the WTO we have seen changes and adaptions, some agreed multilaterally and others politically decided by the major players. This course of action is always possible and could avoid a broad debate on the reform agenda. An alternative would be to start a discussion in Geneva about an agenda for reform and about what kind of organization and system would meet the requirements of the changes underway in the international economy.

Gradual transformation will not deliver a WTO for the XXI century. Two essential ingredients would be absent: legitimacy and balance. The WTO has better conditions to reform and modernize and continue to be the pillar of the MTS. Globalization requires multilateral rules, it still enjoys support and prestige, but above all because trade regulation and liberalization do not touch upon the nerves of power like the reform of the Security Council or the Bretton Woods

institutions. The redistribution of power in the trade are is underway and is not reversible. The Doha Round saw a redistribution of power also in the decision making power in Geneva with greater transparency and emerging and developing countries taking center stage. Again, the reforms are underway and it would be a mistake to try to ignore or revert them.

Let me conclude this part with some brief suggestions of a possible agenda for reform of the WTO. The first point would deal with the broad outlook on trade and its links to development. Many issues could be part of this debate but I would select two as the most relevant: the correlation between trade liberalization and distribution of the benefits of trade and the rules relating to developing countries. The two issues are linked.

The relation between trade and distribution is now an issue that concerns developed and developing countries, as shown by the reaction against globalization and against the mega-agreements. From a new vision of the role of trade liberalization in growth and development we could derive a new approach to development in the MTS which would go beyond the S and D provisions. This new approach to development and trade would make the North-South approach to trade negotiations something of the past. The relationship between trade and development would not be seen as the natural consequence of trade liberalization and integration in the world economy but as the result of a complex interaction of policies where trade liberalization could play a role as an instrument to growth and development.

The second point of the agenda could tackle the issue of the WTO as a forum for negotiation. Again two issues suggest themselves as relevant: the negotiations in rounds based on the principle of the single undertaking and the relationship between multilateral and plurilateral negotiations.

The third point would deal with the agenda of the WTO. This agenda has been evolving since the early days of the GATT and the WTO included several important new areas like services, IPR and investment, these last two subject to a limited approach. The question of the agenda is difficult to negotiate because it brings forth the issue of balance and the question of where to draw a line in terms of the coverage of trade negotiations. The solution of the two previous points could make it easier to agree on a new agenda for development would be central and plurilateral negotiations and a rolling negotiating agenda could be agreed.

The fourth point would refer to two connect but separate issues: the methods of work of the WTO and the format of the process of coalitions and consensus building. As regards the methods of work we could explore new forms of articulation between small and informal groups, plurilateral approaches and the multilateral format. In terms of coalitions the North-South division, already not much present in trade negotiations, would be replaced by thematic

groups like the G-20, Cairns and the Group of Thirty Three (G-33). These groups focus on specific problems and by their membership, which includes countries with different interests and perspectives ca be seen as natural building-blocs to a multilateral approach to consensus building.

The last point would deal with the dispute settlement procedures and take another look at certain general questions like compliance and retaliation and some practical issues like size and composition of the Appellate Body and measures to facilitate participation in the litigation process.

9 PLURILATERALS AND BILATERALS

The new agenda of trade negotiations with the mega-agreements and other initiatives and with a proliferation of bilateral arrangements should be carefully considered by Brazil for several reasons. The first has to deal with the possible impact of these negotiations on the MTS and the WTO, a topic covered before. Again the text by Defraigne (2014, p. 9) mentioned before states clearly this issue: "Bretton-Woods multilateralism has provided the world with 30 years of economic growth following World War II." And:

> However, market-driven globalization has taken over and has succeeded in eventually bringing about a certain North-South convergence through the rise of Asia, driven by China's renaissance. This change in the power balance between emerging and advanced economies must translate into a new type of governance. This governance model must build up on Bretton-Woods foundations, and must definitely retain its multilateral character, but with the rebalancing of voting rights and enough flexibility to allow for the diversity of development models in economies that are catching up. TTIP goes in a different direction by substituting pressure with negotiation and by imposing a "one-size fits all" reference model (Defraigne, 2014, p. 9).

The second is the impact that the negotiations could have on Brazil's access to markets. On this topic a number of studies have been conducted, mostly by Thorstensen and Ferraz (2014). These studies indicate that the impact on Brazil in terms of GDP growth and trade would be important in the case of tariff reductions or even elimination. However, if NTBs are included the impact will grow significantly confirming the evaluations that the main results of this negotiation would come from regulatory harmonization. The main conclusion of the study is that:

> the conclusion of TTIP and TPP will represent a serious threat to Brazil. Not only it will lose international market, but will be left behind in the negotiations of international trade rules, loosing its present role as relevant global rule maker, accepting a secondary role of passive rule taker. In a time of global value chains, the integration of Brazil with major economies is fundamental to the survival of the industry (Thorstensen and Ferraz, 2014, p. 7).

And the authors go on to recommend:

> that the negotiation of an agreement between Brazil and the EU, now in its final phase, is an important step forward and should be concluded rapidly, before the finalization of the TTIP negotiation. But a second step should also be considered seriously – that of an agreement with the US. There is no "trade logic" of an agreement with the EU without an agreement with the US in the case of a succesfull TTIP. With the TTIP and TPP, a new opportunity is open to Brazil. It is time to review the priorities and to re-evaluate losses and gains. The costs of Brazil´s isolation in the world because of the difficulties of Mercosul should be re-examined with care (Thorstensen and Ferraz, 2014, p. 8).

As pointed out by Canuto (2015) in a recent article we should not take these negotiations lightly for there are other relevant factors that could affect Brazil. As he indicates:

> the potential impact of mega-trade agreements goes beyond how they affect trade, since exposure to increased competition at home and the impact of such a deals on export destinations and in third markets can boost productivity growth and improve competitiveness. This applies not only to tradable sectors, but also to non-tradable activities in participating economies.

The third is the diminishing ability by Brazil to integrate GVCs. Brazil cannot compete with low cost labor producers and integrate GVCs at the lower end. Without reform of its trade and industrial policy Brazil would also face great difficulties in integrating GVCs at the higher end.

These problems have a direct impact, as mentioned by Baldwin (2014), on major emerging countries like Brazil, China and India. China, however, is already open and integrated and is implement major reforms with a view, among many other objectives, to change its position in GVCs and move from a quantitative to a qualitative economy. Brazil and India face a more difficult task. In any event, these countries would, in the event of a successful conclusion of the mega-agreements, be faced with a dramatic option of either accepting these agreements and conform to their new standards or reject them and face greater isolation. As Baldwin (2014) points out the WTO traditionally was the first pillar of the MTS and regional trade agreements would need to conform with its dispositions. With the mega-agreements the situation could be reversed with the central negotiation taking place at the regional level and its results being then multilateralized.

The question that Brazil is not part of many GVCs is highlighted by Canuto, Fleischhaker and Schellekens:

> Brazil's extraordinary lack of openness and its small number of exporters are closely related to the fact that Brazilian companies are poorly integrated into transnational value chains. This can be observed in the very high share of domestic value added

> in Brazilian exports, which implies that such exports incorporate few components and intermediate goods imported from other countries. (…) Even in Brazil's manufacturing exports (about a quarter of total exports) domestic value added is still extremely high, at 93%. Indeed, it is the highest among all economies for which such data are available (Canuto, Fleischhaker and Schellekens, 2015).

Furthermore,

> this high level of domestic value added shows that the global fragmentation of production processes along cross-border value chains, a very important part of the second wave of globalisation, has largely bypassed Brazil. The factors behind this are multiple. They include precarious logistics and high transaction costs related to international trade, as well as deliberate policy decisions to favour local content over international integration (Canuto, Fleischhaker and Schellekens, 2015).

Again quoting Baldwin (2014), what is important to realize is that the new generation of trade agreements is attempting to lock-in reforms of disciplines to underpin a trade, investment, services, IPR nexus. Countries outside these agreements would not only face difficulties in terms of market access and trade diversion but also the possibility of reduction in foreign investment flows.

The fourth is the effect of the negotiations in terms of setting new rules and standards and the impact of these on domestic policies in Brazil. On the issue of rules and standards two points are relevant: first which rules become the norm and cover the larger share of trade and second the issue of the asymmetric nature of the negotiations with the negotiation between the US and the EU taking center stage in terms of the creation of global norms and standards.

The responses to these changes should be threefold: first Brazil needs to reform its trade and industrial policies to foster productivity and competitiveness and to promote a greater openness and favor negotiations. As Singh (2014), discusses in his papers on the need a reconsideration of India's trade policy the new trade negotiating agenda and the responses countries, in particular China, are adopting to face these changes will "have implications for the extent of flexibility which the country will have to accept evolving industrial disciplines". This indicates the need for an analysis of the linkages between domestic reform and international trade negotiations. This is quite an adequate summary of the Brazilian situation. We need a reform agenda and to establish the links between the internal reforms and the external environment in order to develop a new negotiating agenda.

The second point has to deal with the possible responses in the face of the impact of major negotiations which exclude Brazil. These responses should include a growing dialogue and cooperation with other countries in a similar situation, in particular China and India. Here two questions are central:

in what way will China move and will India reform and open-up. China has been promoting parallel initiatives to counter the moves in the trade area. These initiatives include the new silk road, the infrastructure bank, and the formation of an Apec FTA. China is the country that benefitted most from globalization. It is now in the midst of implementing reforms to transform its integration in the world economy. It is very difficult to conceive that China, excepting a major set back in its reform process and a substantial drop in its growth rate, will not engage and accept the new parameters in trade negotiations. The discussion of an investment treaty with the US is a sign in that direction. Europe also wants to negotiate such a treaty with China. If this is the case and China will eventually move towards further trade and investment opening and acceptance of the new trade agenda Brazil and India would face an even more difficult scenario.

Another variant of this approach would be to involve the BRICS and other emerging market economies in exploring alternatives to the current trade agenda.

Finally, Brazil, as China and India are doing, should explore other initiatives, especially at the regional level. This could involve launching bilateral trade negotiations with significant partners and working on the relaunching of Mercosur and on other integration initiatives.

These are difficult negotiations as shown by the missed deadlines for their conclusion and by the difficulty in the passage of new trade promotion authority in the US Congress. But to bet on the failure of the mega-agreements and ignore them would be a fatal error. Beyond the questions mentioned before that could impact Brazil I would stress the growing isolation of Brazil and the increasing difficulty in participating in the more dynamic export sectors. Without a credible regional basis in terms of markets and integration of value chains and excluded from major trade negotiations Brazil's options in terms of building a new negotiating agenda will be severely constrained. This could lead to a growing concentration of our exports on commodities and contribute to a further weakening of Brazil's manufacturing and services industries.

Finally, on bilateral agreements Brazil and Mercosur have missed the age of the proliferation of FTAs. This has had several consequences: the greater isolation of Brazil and Mercosur; marginalization from GVCs; separation within the region from countries that opted for a more open trade policy; reconcentration of exports on commodities and exclusion from the more dynamic sectors of international trade. Part of this strategy had to deal with the priority for Mercosur something that became anachronic as the integration mechanism failed to evolve ant the participating countries adopted national policies that violated the objectives of integration. Part of it reflect the use of outdated industrial policies based on ideas like the constitution of national champions and domestic content requirements.

It is now clear that Brazil has to review its trade negotiating strategy and part of this revision must include a credible agenda in terms of bilateral negotiations with partners that already have or have the potential to have significant trade with Brazil. This could include a new generation of FTAs with countries such as Canada, South Korea and Turkey, with integration agreements such as Asean, and with BRICS member countries. It could also encompass agreements incorporating some of the new topics on the agenda of trade negotiations, like, competition, investment and simplification and harmonization of regulatory measures. Finally, it could include, in the area of commodities, long term agreements where supplier and consumer could negotiate access to markets, long term supply commitments and price. We could also explore the growing use of national currencies in some of these agreements.

10 THE REGIONAL FRONT

The growing importance of regionalism and regional powers in a more multipolar world creates for Brazil major responsibilities. In any review of Brazil's trade policy the issue of regional integration must figure as a priority. The agenda is vast and complex but in fact is well known and has not changed much in the past decade. During 2002 I coordinated a series of discussions on the future of Mercosur. The final report (Hugueney and Cardim, 2003) identifies the central issues and proposes a number of actions which, by and large, remain valid. Unfortunately, what lacked was decision and implementation.

I would simply like, in the context of this text, to make three comments on the current priorities for Brazil regarding its regional environment. The first has to deal with Mercosur and the need to come to grips with its current problems. This would require a new political consensus by the partners to move towards an integrated market, with the adoption of a work program and the commitment to fully respect such a program and the agreed decisions and common rules and disciplines. Failing this, the partners should be free to pursues their own strategies on the trade front.

The second point refers to the broadening of the integration process in South America. We have to consider whether it is still possible, in the light of the lack of progress in Mercosur, to envisage a process of enlargement centered on it. Under the current circumstances and with countries in the region having adopted completely different trade strategies it looks very difficult to see Mercosur as a hub for the integration of South America. In fact, we have to question whether this objective is still attainable. In any event, we should move away from the old idea to have reduction in trade barriers as the main engine of the integration

process. Two other instruments could now take priority: integration of regional value chains and infrastructure development.

Finally, we must work towards avoiding a complete separation and segmentation of South America and Latin America and the Caribbean. Here two questions appear significant: the relationship between the Atlantic and the Pacific coasts of the Continent and the North-South and the need to consider a fresh and modern approach to LAC integration.

On the first issue, Brazil would have to develop a new strategy for the South Atlantic. This should also involve a rebalancing between our approach towards the North and the South Atlantic dimensions of our foreign and trade policies. This could involve the negotiation of FTAs with African countries on the Atlantic coastline together with an active cooperation diplomacy and the improvement in communications and navigation routes.

A serious effort at concluding the negotiations with the EU under the original format, with flexibilities to accommodate different implementation schedules, or on an individual basis would be important to safeguard our market access interests, in particular in the agricultural area, in the event of a successful conclusion of a Tafta, and to promote the Atlantic dimension. One possibility which could be explored is an eventual enlargement in the agenda of the negotiations with the EU to contemplate some of the new topics like investment and some aspects of regulatory measures, in SPS, for instance. We must also open new avenues of cooperation with the other side of the Atlantic that could include exploration of trade and investment initiatives with the US and Canada, as well as agreements in some specific areas. In this context, Brazil, the US and Canada as three major agricultural producers could work together to develop strategies to meet the growing challenges in the area of food security.

On the second question, a renewed relationship with Mexico seems a priority in two areas: as a central element in a new approach to LAC integration and in the development of regional value chains as an important step towards a new hemispheric relationship. It is absurd to try to deny or reject this fundamental dimension of our geographical context.

11 FINAL CONSIDERATIONS

In an essay on the current US foreign policy strategy, Brooks (2014) tries to meet the difficulties of defining a strategy under conditions of uncertainty. The opacity of the current period makes predictions extremely hazardous. In this situation, the recourse to general formulations and the avoidance of specific recommendations is a natural tendency.

It is interesting to note that Fukuyama's (2014) recent article on the disfunctionality of American politics and government starts with an analysis of the virtues of the Forestry Service in its early days. Times were simpler, values shared and the relationship between ways and means and objectives more straightforward. There is a clear nostalgia for a period where priorities where easily agreed upon, commands followed and the State machinery shared a sense of pride and purpose. Now different truths compete for supremacy, values are degraded and the superiority of the West is under question.

The present text does not pretend to give clear directions as regards the current period of open transition. It tries to incorporate uncertainty and points to possible lines of evolution and tries to avoid generality by focusing on the trade front and suggesting some specific recommendations as regards Brazilian trade policy. The suggestions for change can hardly be considered, under the uncertainty facing Brazil, at the present moment, to have a good chance of gaining support and being implemented. This is not an academic paper but an attempt at using a long experience in trade negotiations to try to contribute to an on going debate on a way forward for Brazil in the area of trade policy. The perspective is, as stated at the beginning, a diplomatic one.

Whether multipolarity is here to stay and will change permanently the structure of the current world order and the dominance of the US and the West or whether this will prove to be a passing moment, is an open question. There are signs that multipolarity is gaining ground and that the world is moving according to a more multipolar dynamic, but also that the resistance to change to a more multipolar world is growing and that the US seems determined to counter, with its new agenda in the strategic and trade areas, the development of multipolarity and to defend its hegemonic role, or as some would prefer its supremacy.

Brazil is a relevant actor in these changes , can influence their course and is in turn affected by them. Unfortunately, the awareness of what is happening in the world is obscured by Brazil's internal problems. But these universes cannot be separated: what is happening in the world will influence Brazil's internal choices and these will determine Brazil's position in the world.

In the trade area the text tries to indicate some of the conflicts that could shape the new trading system: multilateralism versus regionalism, defense of the *status quo* against attempts at change, the growing geopolitical dimension of trade negotiations and the responses these movements are engendering; the possibilities of a great convergence and a great rebalancing and the lack of leadership and direction in the multilateral system; a new multilateral trading system to reflect a growing multipolarity or the prevalence of regionalism and fragmentation.

Brazil's ability to influence these changes exists but is limited. That is why Brazil should, at the same time, concentrate on its internal development and putting its house in order, and follow closely what is happening abroad and try to influence events together with other like-minded countries to facilitate changes and to preserve space for Brazil in the world trading system.

The text departs from the need for internal reforms in Brazil and moves to a number of recommendations as regards our positioning in terms of integration in the world economy, reaction to the mega-agreements and development of a new regional agenda. As a consequence of these moves, a new negotiating strategy with the double aim of increasing Brazil's participation in the world economy and diversifying its exports is proposed.

All along the text, the idea of a new multilateral construct to promote a great convergence and a great rebalancing and to harness globalization while promoting its expansion under agreed multilateral rules is presented as a desired outcome. In this sense, the text remains true to Brazil's multilateralist tradition while acknowledging the need for revising some of the icons of the past, like the North-South divide. But the text also recognizes that an exclusive commitment to multilateralism does not serve Brazil's interests anymore. A more complex and diversified strategy and negotiating agenda are needed. Some of the proposals that are made are provocative and will find many opponents. That is the purpose of the text; raise issues for discussion more than provide finished solutions. In the end uncertainty is part of the equation.

REFERENCES

BACHA, E. Integrate to grow: Brazil in the world economy. **Revista Brasileira de Comércio Exterior – RBCE**, n. 118, p. 4, jan.-mar. 2014. Available at: <http://goo.gl/OqbkXV>.

BALDWIN, R. **Trade and flag**: the changing balance of power in the MTS. Monograph (Graduate) – Institute Geneva, Geneva, Apr. 2014.

BROOKS, R. Embrace the chãos. **Foreign Policy**, Nov. 2014. Available at: <http://goo.gl/sYjRGb>.

CANUTO, O. Are mega-agreements a threat to Brazil? **The World Post**, 28 Apr. 2015. Available at: <http://goo.gl/QhPyWE>.

CANUTO, O.; FLEISCHHAKER, C.; SCHELLEKENS, P. **The curious case of Brazil's closedness to trade**. [S.l.]: World Bank Group, Apr. 2015. (Policy Research Working Paper, n. 7228). Available at: <http://goo.gl/xLcKSh>.

DEFRAIGNE, P. Departing from TTIP and going plurilateral. **Madariaga Paper**, v. 7, n. 9, Oct. 2014. Available at: <http://goo.gl/JKN92H>.

DOLLAR, D. **China's rebalancing**: lessons from East Asian economic history. Washington: Brookings Institution, Oct. 2013. (Working Paper Series). Available at: <http://goo.gl/hQIXAS>.

DULLIEN, S.; GARCIA, A.; JANNING, J. **A fresh start for TTIP**. [S.l.]: ECFR, Feb. 2015. (ECFR Policy Brief). Available at: <http://goo.gl/xxuHJV>.

FROMAN, M. B. The strategic logic of trade: new rules of the road for the global market. **Foreign Affairs**, Nov.-Dec. 2014. Available at: <http://goo.gl/upKoxE>.

FUKUMOTO, T.; MUTO, I. **Rebalancing China's economic growth**: some insights from Japan's experience. Tokyo: Bank of Japan, Jul. 2011. (Bank of Japan Working Papers Series, n. 11-E-5). Available at: < https://goo.gl/5dpfxG>.

FUKUYAMA, F. America in decay: the sources of political disfunction. **Foreign Affairs**, Sept.-Oct. 2014. Available at: <https://goo.gl/yNRjeX>.

GORDON, B. K. A high-risk trade policy. **Foreign Affairs**, Jul.-Aug. 2003. Available at: <https://goo.gl/2hTPhz>.

HUGUENEY, C. Brazilian trade policy: old questions, new challenges. **Revista Brasileira de Comércio Exterior – RBCE**, n. 119, p. 4-9, Apr.-Jun. 2014. Available at: <http://goo.gl/GBdvWR>.

HUGUENEY, C.; CARDIM, C. H. (Eds.). **Reflexion group on the prospects for Mercosur**. Funag, 2003.

KUPCHAN, C. A. **TTIP's geopolitical implications**. Baltimore: John Hopkins University, Jun. 2014.

SINGH, H. V. **India's trade policy reforms and its interaction in international trade negotiations**. 2014.

STIGLITZ, J. On the wrong side of globalization. **New York Times**, 15 Mar. 2014. The Opinion Pages. Available at: <http://goo.gl/ujA2ga>

THORSTENSEN, V.; FERRAZ, L. **The impact of TTP and TTIP on Brazil**. São Paulo: FGV, Jan. 2014.

WHITE HOUSE. **National security strategy**. Washington: White House, Feb. 2015. Available at: <https://goo.gl/qM1b1K>.

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. A revista *Tempo do Mundo* tem como propósito apresentar e promover debates sobre temas contemporâneos. Seu campo de atuação é o da economia e política internacionais, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em português, inglês e espanhol.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo à revista implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a, pelo menos, dois avaliadores. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema *blind review*, em que os autores não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A avaliação é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantido o sigilo dos nomes dos avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter no máximo 13 mil palavras, incluindo ilustrações (tabelas, quadros, gráficos etc.), espaços, notas de rodapé e referências.
6. O arquivo deve ser editado em Microsoft Word ou editor de texto compatível; e a formatação deve seguir os seguintes padrões: *i)* fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5, parágrafos justificados; e *ii)* margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm, e direita = 2 cm. As ilustrações devem ser numeradas e conter legendas, fonte e indicação de autoria.
7. Caso o artigo possua ilustrações, estas também deverão ser entregues em separado, em arquivos específicos, nos formatos originais (editáveis).
8. As remissivas das citações ao longo do texto deverão seguir o sistema autor-data, como em: (Barat, 1978). Quando aplicável, deve-se acrescentar o número da página citada, a saber: (Barat, 1978, p. 15).
9. As referências completas deverão estar reunidas no fim do texto, em ordem alfabética, e observarem a norma NBR 6023 da ABNT.
10. Apresentar em página separada: *i)* título do trabalho em português, inglês e espanhol – em maiúsculas e negrito; *ii)* até cinco palavras-chave em português, inglês e espanhol; *iii)* resumo de cerca de 150 palavras, em português, inglês e espanhol; *iv)* classificação JEL; e *v)* informações sobre o(s) autor(es): nome completo, titulação acadêmica, filiação profissional e/ou acadêmica atual, área(s) de interesse em pesquisa, instituição(ões) de vinculação, endereço, *e-mail* e telefone. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
11. As submissões deverão ser feitas pelo *e-mail*: tempodomundo@ipea.gov.br.

Itens de verificação para submissão

1. O texto deve ser inédito.
2. O texto deve estar de acordo com as normas da revista.

Declaração de direito autoral

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não será submetido a outro periódico simultaneamente.

Os artigos selecionados passam por revisão de língua portuguesa conforme o Manual do Editorial do Ipea (disponível em: http://www.ipea.gov.br).

A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista é o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com sede em Brasília.

Política de privacidade

Os nomes e os *e-mails* fornecidos serão usados exclusivamente para os propósitos editoriais da revista *Tempo do Mundo*, não sendo divulgados nem disponibilizados para nenhuma outra entidade.

GUIDELINES FOR ARTICLE SUBMISSION

1. *Tempo do Mundo* aims at promoting the discussion of contemporary themes. It focus on international politics and economics, welcoming multidisciplinary approaches to the essential dimensions of development such as economic, social, political and sustainability.
2. Original articles in Portuguese, English and Spanish will be considered for publication.
3. The Journal does not pay any royalties to authors and the publication of articles implies the transfer of copyrights to Ipea.
4. Submitted manuscripts will undergo at least two peer reviews. The journal uses the blind review system, so that the authors are not identified during the evaluation process. The reviewers' written evaluations will be sent to the authors, and these reviewers will remain anonymous.
5. All submissions must be original manuscripts. They must have at most 13,000 words (including charts, figures, footnotes, bibliography, etc).
6. The manuscripts must be submitted in Microsoft Word format or other compatible text editor. The format of the file must be the following: A-4 Paper (29.7 x 21 cm); margins: superior=3 cm, inferior=2 cm, left=3 cm and right=2 cm; the characters must be in font Times New Roman size 12 and 1.5 spacing, justified. The graphics - tables, charts, graphs etc - should be numbered and include subtitles. Graphics sources must be reported.
7. If the article presents graphs, figures and maps, they should also be presented in separate files in the original (editable) format.
8. Citations must use the author-date system, e.g. (Barat, 1978). If it is the case, the cited page number must also be specified, e.g. (Barat, 1978, p.15).
9. The full references should be brought together at the end of the text in alphabetical order.
10. The following must be presented in a separate cover page: *i)* title in Portuguese, English and Spanish – in capital and bold letters; *ii)* up to five keywords in Portuguese, English and Spanish; *iii)* a summary of about 150 words in Portuguese, English and Spanish; *iv)* JEL classification; and *v)* personal information: the author(s) full name, academic qualifications, professional experience and/or current field(s) of interest in research, institutional affiliation, address, e-mail and phone number. If the work has more than one author, they should be listed according to their respective contributions to the article.
11. Submissions must be sent to the following e-mail address: tempodomundo@ipea.gov.br.

Items Verified upon Submission

1. The article is original.
2. The article is in accordance with the editorial rules of the Journal.

Copyrights Declaration

By submitting an article, the author authorizes its publication by the Institute for Applied Economic Research (IPEA) and agrees not to submit it for publication elsewhere.

The articles written in Portuguese undergo a grammatical and orthographical review, according to Ipea's Editorial Manual (available at: http://www.ipea.gov.br).

The Journal does not pay any royalties to the authors of published articles. The owner of the copyrights is IPEA, with headquarters in Brasília, Brazil.

Privacy Policy

The names and emails submitted will only be used for editorial purposes by *Tempo do Mundo*, and will not be published or given to any other institution.

INSTRUCIONES PARA LA SUMISIÓN DE ARTÍCULOS

1. La revista *Tempo do Mundo* tiene por objetivo promover discusiones sobre cuestiones contemporáneas. Su ámbito es el de la política y economía internacionales, con enfoques plurales en dimensiones clave del desarrollo, como cuestiones económicas, políticas y relacionadas a sostenibilidad.
2. Serán considerados para publicación artículos originales escritos en portugués, inglés o español.
3. Las contribuciones no son pagadas y la sumisión de un artículo resulta en la transferencia de los derechos de autor al Ipea, en el caso de que se lo publique.
4. El trabajo sometido será evaluado por al menos dos evaluadores. En esta etapa, la revista utiliza el sistema *blind review,* en el que no se identifican los autores en ningún momento. La evaluación es registrada por escrito y enviada a los autores, manteniéndose la confidencialidad de los evaluadores.
5. Los artículos, siempre inéditos, deben tener hasta 13 mil palabras, incluyéndose las ilustraciones (tablas, cuadros, grafos etc.), espacios, notas al pie y referencias.
6. El archivo debe ser editado en Microsoft Word u otro editor de texto compatible; y el formato debe seguir el siguiente estándar: i) fuente Times New Roman, tamaño 12, espacios 1,5 párrafos justificados; márgenes: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, izquierda = 3 cm, y derecha = 2 cm. Las ilustraciones deben ser enumeradas y traer leyendas, fuentes y referencias.
7. Si el artículo contiene ilustraciones, las mismas deberán también ser enviadas en separado, en sus formatos originales y editables.
8. Citaciones en el texto deben seguir el estándar autor-fecha, como en (Barat, 1978). Cuando sea el caso, también se debe especificar la página de la citación, como en (Barat, 1978, p. 15).
9. Referencias completas deben venir al fin del texto, por orden alfabético.
10. Debe presentarse en una página separada: *i)* título del artículo en portugués, inglés y español, en letras capitales y negritas; *ii)* hasta 5 palabras clave en portugués, inglés y español; *iii)* resumen de más o menos 150 palabras en portugués, inglés y español; *iv)* clasificación JEL; y *v)* informaciones personales del autor: nombre, títulos académicos, afiliación profesional y/o institucional; área(s) de interés en la investigación, dirección, correo electrónico y teléfono. Si el trabajo tiene más de un autor, se los debe ordenar según el grado de contribución.
11. Sumisiones deben ser enviadas al correo electrónico: tempodomundo@ipea.gov.br.

Elementos verificados en la sumisión

1. El texto es inédito.
2. El texto sigue las reglas de la revista.

Declaración de derechos de autor

La sumisión del artículo autoriza su publicación y resulta en el compromiso de que el mismo no va a ser sometido a otra revista simultáneamente.

Los artículos elegidos en portugués son sometidos a revisión según el Manual Editorial de Ipea (disponible en: http://www.ipea.gov.br).

Las sumisiones no son pagadas. El titular de los derechos de autor de los artículos es Ipea, con sede en Brasilia.

Política de privacidad

Nombres y direcciones electrónicas informadas son para uso exclusivo de la Equipe Editorial de la revista *Tempo do Mundo*, no habiendo ninguna divulgación de los mismos a terceros.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Ipea

Revisão e editoração
Editorar Multimídia

Capa
Aline Rodrigues Lima

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 2176-7025

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos