

## EN ESTA EDICIÓN

- 1 En busca de un acuerdo sobre cambio climático
- 3 El banano, los Acuerdos de Asociación Económica y la OMC  
Giovanni Anania
- 6 OMC: Ministerial en puerta a pesar de todo
- 7 Multilateralismo y diversidad: Un llamado a repensar la OMC  
Robert Howse
- 9 Retos de Latinoamérica para enfrentar el Cambio Climático  
Javier Sabogal Mogollón
- 11 Responsabilidades compartidas en las políticas para la adaptación al cambio climático en la agricultura  
Carlos Pomareda
- 14 La inversión en agricultura ¿Una alternativa de inserción al mundo?  
Nicolás M. Perrone, Lucas Arce y Gustavo Rojas
- 16 Colombia ante la OMC: Las dos caras de la moneda
- 18 ¿Es India el socio comercial que Latinoamérica necesita?
- 19 Enfoque de Cadenas Globales para el análisis del sector agroindustrial en países en desarrollo  
Gary Gereffi
- 21 Migración: Un proceso en convulsión



International Centre for Trade and Sustainable Development



## En busca de un acuerdo sobre cambio climático

**Un pacto internacional para reducir significativamente las emisiones de gases de efecto invernadero a partir de 2012 se persigue con insistencia. La recompensa: seguridad de nuestro planeta y de la especie humana.**

Hasta 3° C podría aumentar la temperatura global durante este siglo, trayendo consigo una subida en el nivel del mar, inundaciones y tormentas, según las investigaciones del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático. Desaparición de territorios, desertificación, escasez de alimentos, migraciones obligadas de pequeñas islas, son algunas de las posibles consecuencias del fenómeno climático. La producción y el consumo, la capacidad para comerciar, y en última instancia el desarrollo económico, también podrían verse fuertemente afectados. Un acuerdo internacional en la materia pretendería encontrar el equilibrio indispensable para mitigar y adaptarse a la realidad del cambio climático hoy altamente amenazante. Pero con los trabajos preparatorios agotados para la 15ª Conferencia de las Partes (COP, por sus siglas en inglés) de la Convención Marco de Naciones sobre Cambio Climático, a celebrarse en Copenhague del 6 al 18 de diciembre, las esperanzas de un acuerdo post-Kioto se desdibujan por ahora.

### Espera anunciada

El primer anuncio pesimista del más alto nivel se escuchó del Primer Ministro de Dinamarca,

Lars Loekke Rasmussen, apenas en la víspera de la última ronda de negociaciones en Barcelona antes de la cumbre. “No creemos que sea posible decidir sobre todos los aspectos de un régimen legal vinculante”, comentó.

Luego vino la cumbre de las economías de Asia-Pacífico (APEC) y la declaración conjunta de 21 países el 15 de noviembre afirmando que un eventual acuerdo no podría cristalizarse sino hasta el año próximo, posiblemente antes de la siguiente reunión de la COP en México.

La invitación del Primer Ministro Loekke de llegar a un acuerdo político con “lenguaje preciso” en Copenhague y terminar la sustancia posteriormente, encontró eco entre los mandatarios de APEC; tal vez conscientes de la dificultad de las negociaciones y del escenario político actual. No obstante, ese cambio de planes es interpretado por muchos países en desarrollo como la aceptación de que un acuerdo ambicioso sobre cambio climático en Copenhague es muy poco probable.

¿Vencidos antes de la batalla? Probablemente. ¿Cautos? En su gira de trabajo en China días después del encuentro APEC, el Presidente Barack Obama declaraba que su objetivo final

### ¿Sabía Ud.?

A US\$ 14 mil millones asciende el costo anual de inversión para la adaptación del sector agrícola al fenómeno climático, según los estimados de la Secretaría de la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

Sector	Costo total (US\$ mil millones anuales)	Corresponden a los países desarrollados	Corresponde a los países en desarrollo	Daño residual
Agricultura	14	7	7	-
Agua	11	2	9	-
Salud	5	0	5	-
Zonas costeras	11	7	4	1.5
Infraestructura	8-130	6-88	2-41	-
<b>Total</b>	<b>49-171</b>	<b>22-105</b>	<b>27-66</b>	<b>1.5</b>

Fuente: UNFCCC (2007). Investment and Financial Flows to Address Climate Change. Climate Change Secretariat, Bonn.

\*Esta información fue tomada del estudio *Climate Change, Agriculture and Aid for Trade* auspiciado por ICTSD y el cual estará disponible próximamente.

## Estimado lector,

Las negociaciones multilaterales sobre comercio y cambio climático cobran mayor impulso en estos últimos meses de 2009.

La 15ª Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, así como la VII Conferencia Ministerial de la OMC en Ginebra, representan la culminación de una etapa que, desde diferentes ópticas, cuestiona la efectividad del sistema multilateral.

Posiciones encontradas entre países Norte-Sur en relación a las responsabilidades compartidas sobre el cambio climático, así como las diferentes prioridades políticas diluyen la meta de lograr un acuerdo que reemplace al Protocolo de Kioto.

Por otra parte, la falta de acuerdos Ronda de Doha-, llama a la reflexión respecto a la naturaleza de las negociaciones y la estructura misma de los acuerdos de la Organización.

El destino de la Ronda de Doha tampoco ha permitido mayores avances en relación a la disputa sobre el banano. En este momento, se vislumbraba un acuerdo que daría fin a la llamada “guerra del banano”, con el que se establecería una reducción arancelaria de 176 a 114 € por tonelada de fruta para el periodo 2010-2017. Sin embargo, el acuerdo aún es incierto. Las posibilidades de finalizar esta disputa, con Ronda de Doha o sin ella y los efectos comerciales que tendrían sobre los países ACP, son aspectos que se enlazan en esta quinta entrega de Puentes.

Por otra parte, es importante retomar los temas de agenda que retan a Latinoamérica en materia de cambio climático (agricultura, adaptación de ecosistemas naturales, eficiencia energética), así como que las propuestas de acción nacional se traduzcan en políticas públicas.

La situación de Colombia en OMC por el litigio comercial con Panamá y el posible enfrentamiento con Venezuela, la inversión en el sector agrícola, el enfoque de Cadenas Globales de Valor para el diseño de políticas sectoriales, el panorama sobre desarrollo humano y migración, y finalmente, las relaciones India-Latinoamérica completan el conjunto de temas de esta edición.

En esta penúltima publicación anual de Puentes, agradecemos las valiosas contribuciones de Giovanni Anania, Gary Gereffi, Robert Howse, Nicolás M. Perrone, Lucas Arce, Gustavo Rojas, Javier Sabogal Mogollón y Carlos Pomareda.

Esperamos nuevamente que disfrute de esta entrega.

El equipo de Puentes

no era conseguir un acuerdo parcial o a una declaración política, sino a un acuerdo que cubra todas las áreas de la negociación y que tuviera efectos inmediatos. En esa misma línea, Todd Stern, comisionado especial de los EE.UU. para cambio climático recientemente había declarado que su país apoyaría un acuerdo provisional en diciembre, el cual de ninguna manera debería interpretarse como una falta de compromiso.

La principal razón de esta estrategia estadounidense se debe a que el Congreso de los EE.UU. todavía no ha aprobado la legislación nacional que definiría su agenda climática. El proyecto Waxman-Markey respaldado por la Cámara de Representantes actualmente está siendo revisado por el Senado. Pero sería hasta 2010 cuando la versión final sea consensuada, la que en principio considera disminuir las emisiones de carbono en un 20% para 2020 con relación a los niveles de 2005 (ver Revista Puentes, Vol. X, No. 3).

### ¿Ni Copenhague ni Kioto?

Pero qué detiene a las naciones acordar sobre algo tan fundamental como el medio ambiente, se preguntarán algunos. La respuesta se encuentra en los compromisos a asumir. Los países en desarrollo agrupados en la coalición G-77 persiguen que los países ricos reduzcan sus emisiones por lo menos un 40% hacia 2020 respecto a los niveles de 1990, mientras que éstos únicamente están ofreciendo cortes entre 15% y 30%. Por su parte, y según el Plan de Acción de Bali de 2007, los países en desarrollo se comprometerían a retener el crecimiento de sus emisiones y a contribuir a que las emisiones globales decrezcan como mínimo 50% para 2050.

Esta diferencia Norte-Sur se basa en la distinta huella histórica de unos y otros, y que toma la forma del principio de ‘responsabilidades comunes pero diferenciadas’ en las negociaciones. Los países en desarrollo y en particular las economías emergentes como Brasil, China e India, se han visto fuertemente presionadas por el mundo desarrollado para aceptar topes obligatorios, sin que de momento hayan sucumbido a esa petición.

El origen del financiamiento, los montos y la distribución de los recursos necesarios para enfrentar esta problemática también complican el entendimiento pues el borrador de acuerdo post-Kioto prevé que se requerirían US\$ 250 mil millones anuales hacia 2020. Por su parte, los derechos de propiedad intelectual que están en juego para transferir tecnologías limpias hacia los países en desarrollo son a la vez vistos como un incentivo para los países en desarrollo, pero un obstáculo para algunos países ricos dada la exigencia de sus compañías transnacionales. Sumamente ligado a los números y techos de emisiones se encuentra el debate sobre la permanencia o la extinción del Protocolo de Kioto, cuya vigencia original expira a fines de 2012 pero que en principio podría renovarse por períodos sucesivos.

### Competitividad y comercio

Tal vez el más controvertido de los aspectos comerciales de esta negociación es la intención de los EE.UU. y de algunos países europeos de imponer medidas en frontera con el objetivo de detener la competencia desleal.

La OMC se niega a pronunciarse sobre la compatibilidad con los Acuerdos de la OMC, y más bien se mantiene al margen en el debate. China ya ha declarado que en el momento en que los EE.UU. decidan aplicar estas medidas se iniciaría una guerra comercial, mientras que India ha solicitado incluir una disposición en el acuerdo de Copenhague que prohíba recurrir a esos medios (ver revista Puentes, Vol. X, No. 4). Una posibilidad es el establecimiento de un código plurilateral mediante el cual los países acepten emprender acciones de cambio climático a pesar de que se incumplan aspectos más técnicos del Derecho de la OMC, y en el cual se agregue una cláusula de paz<sup>1</sup>. Sin embargo, lograr sopesar los intereses de todos los países, también en las preocupaciones comerciales, incluidos los países en desarrollo, las pequeñas islas y países vulnerables, y los grandes como los EE.UU., ha probado ser una dura tarea a pesar de la urgencia de acciones globales.

Por ahora la cita en Copenhague está marcada, y el planeta aguarda que sus habitantes, dirigentes incluidos, seamos más responsables.

<sup>1</sup> Hufbauer, G., et. al. *Global Warming and the World Trading System*, Peterson Institute for International Economics, Washington, D.C., 2009.

# El banano, los Acuerdos de Asociación Económica y la OMC

Giovanni Anania\*

La conclusión de la Ronda de Doha o un acuerdo para poner fin a la disputa sobre el banano en la OMC reduciría considerablemente los márgenes preferenciales que disfrutaban los exportadores de banano de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) en el marco de sus Acuerdos de Asociación Económica (AAE) con la Unión Europea (UE).

El 1 de enero de 2008 la UE implementó los AAE que había negociado con múltiples países ACP. Todas las exportaciones agrícolas provenientes de estos países que exitosamente finalizaron las negociaciones - la mayoría de manera provisional - actualmente tienen acceso libre de derechos y de contingentes a la UE. El banano, junto con el azúcar y el arroz, son ampliamente reconocidos como los tres productos agrícolas básicos que les otorgarían los mayores beneficios a los países ACP en el marco de los AAE. No obstante, para el caso del azúcar y el arroz, los acuerdos exigen la eliminación progresiva de la protección comercial europea hacia 2010.

En julio de 2008 once países latinoamericanos, los Estados Unidos y la UE parecían haber llegado a un acuerdo provisional para poner fin a la vieja disputa sobre el banano. No obstante el asunto quedó sin resolver debido a que la mini-ministerial de Ginebra no logró concluir un acuerdo de 'modalidades' de la Ronda Doha. Desde entonces la UE y los productores de banano que exportan bajo el arancel de Nación Más Favorecida (NMF) de €176 por tonelada (/t), han seguido negociando para intentar hallar una solución a la disputa.

## Simulaciones de acceso a mercados

Una investigación recientemente comisionada por el Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD, por sus siglas en inglés) evaluó los beneficios para los exportadores ACP de banano que como resultado de los AAE se producirían a partir de la eliminación del contingente de importación preferencial de la UE para los países ACP, vigente hasta fines de 2007. El estudio también analizó cómo se verían afectadas estas ventajas a raíz de la erosión de los márgenes preferenciales derivada de la conclusión de las actuales negociaciones de la OMC.

Seis fueron los escenarios que se modelaron; todas las simulaciones se hicieron con respecto a 2016 y tomaron en cuenta la implementación de los AAE. Las disparidades en

los escenarios se deben a que se partió del supuesto de que se concluirían las negociaciones multilaterales y 'bilaterales' (la UE, por un lado, y los exportadores de banano NMF y los EE.UU. por el otro), con las consiguientes reducciones de los aranceles bananeros. La tabla siguiente muestra algunas de las principales conclusiones.

Resultados seleccionados de la simulación del comercio de banano en 2016:

	Base 2016 sin AAE	AAE			
		Sin acuerdo de Ronda Doha		Acuerdo de Ronda Doha	
		Sin acuerdo UE -NMF <sup>1</sup>	Acuerdo julio 2008 UE -NMF <sup>2</sup>	Acuerdo julio 2008 UE -NMF <sup>3</sup>	Reducción arancelaria de productos tropicales <sup>4</sup>
Importaciones (1.000 toneladas) UE -27	4850,8	4893,2	5165,7	5126,3	5471,7
- de países ACP	775,0	1784,1	1541,5	1576,6	1269,0
- de países NMF	4075,8	3109,1	3624,2	3549,7	4202,7
EE.UU.	4412,0	4475,0	4433,1	4388,4	4334,2
Resto del mundo	4496,6	4620,2	4538,0	5170,7	5080,8
Exportaciones (1.000 toneladas) Total ACP	967,1	1784,1	1541,5	1576,6	1269,0
Total NMF	12792,3	12204,3	12595,3	13108,9	13617,7
PMA	0	0	0	0	0
Ingresos por exportaciones (US\$1 millón) - países ACP	382,7	1213,0	918,4	958,4	636,0
- países NMF	4703,3	4321,4	4573,6	4915,0	5266,0

<sup>1</sup> Los aranceles NMF permanecerían en los niveles actuales: €176/t para la UE; 0,5% para los EE.UU. y 18,9% para el resto del mundo. Los países ACP tendrían acceso a la UE libre de derechos y de contingentes.

<sup>2</sup> Si el acuerdo provisional de julio de 2008 se implementa sin un acuerdo general de Doha, el arancel NMF de la UE caería a €114/t, mientras que los aranceles para otros países permanecerían en sus niveles actuales.

<sup>3</sup> Si el acuerdo de julio de 2008 se implementa como parte de un acuerdo general de Doha, el arancel NMF de la UE se reduciría a €114/t. Otros países eliminarían los derechos de importación inferiores a 20% reducirían los superiores a 20% en un 80%, tal como se contempla en el texto anteproyecto sobre la liberalización de 'productos tropicales'.

<sup>4</sup> Este escenario asume que los Miembros de la OMC rechazan el acuerdo de julio de 2008. Los países de la UE y otros países con aranceles que superen el 20% por ciento aplicarían una reducción del 80% a sus derechos NMF.

Dos de los escenarios se basaron en la hipótesis de que no se alcanzaría un acuerdo en la Ronda Doha. El primero de ellos también asumió que las negociaciones bilaterales respecto a la disputa actual en la OMC no podrían llegar a una solución mutuamente aceptable. Por lo tanto, este escenario únicamente simula el impacto de la implementación de los AAE (consulte la columna ‘Sin acuerdo UE-NMF’ en la tabla anterior).

*“Los AAE probablemente sólo tendrán un pequeño impacto en el mercado interno de la UE, pero uno mucho mayor en las exportaciones de banano de los países ACP y NMF hacia la UE”*

En cambio, la segunda proyección asumió que la UE, los países NMF y los EE.UU. acordarían implementar el acuerdo provisional alcanzado en julio de 2008; es decir que para 2016 la UE habría reemplazado su arancel NMF actual de €176/t por un derecho de importación de €114/t. Dado que no existiría un acuerdo de Doha, los aranceles impuestos por otros países importadores netos

permanecerían sin cambios (ver la primera de las dos columnas de ‘Acuerdo UE-NMF’ en la tabla anterior).

Las otras proyecciones se consideraron a partir de la existencia de un acuerdo de la Ronda Doha y la finalización del período de implementación en 2016. Uno de los escenarios (penúltima columna en la tabla) asumió que el acuerdo final sobre agricultura incluiría el acuerdo provisional alcanzado por la UE y los países NMF en julio de 2008, y que el banano sería agregado a la lista de ‘productos tropicales’. Con base en la convergencia que parece haber surgido durante la reunión de julio de 2008 en Ginebra, la simulación asumió (con la excepción del arancel impuesto por la UE) que los Miembros de la OMC eliminarían los aranceles inferiores al 20% y reducirían todos los superiores al 20% en un 80 por ciento.

La última columna de la tabla presenta las implicaciones de que no se produzca un acuerdo independiente entre la UE y los exportadores NMF. De esta manera, todo el banano sería considerado como ‘producto tropical’ y la UE tendría que reducir el arancel NMF de €176/t que introdujo en 2006 en un 80%, lo que representaría un arancel €35,2/t.

Otras dos posibilidades, mucho menos probables, también fueron modeladas en el estudio (no están incluidas en la tabla). La primera consistiría en una total liberalización del comercio de banano para 2016, que representaría el peor resultado para los países ACP y el mejor para los exportadores NMF. La otra asumió que no habría un acuerdo bananero independiente. Así, la UE reduciría en un 80% su derecho NMF de €680/t, lo que daría como resultado un arancel de €136/t en 2016. Si usamos como base el arancel NMF aplicado (€176/t), el derecho de importación se

reduciría hasta €35,2/t. Estas alternativas probablemente representan los límites entre los que se tomaría cualquier decisión respecto al arancel NMF de la UE en un acuerdo de Doha.

### Efectos para las partes interesadas

Dadas las actuales políticas internas de la UE, la producción del banano dentro del bloque está en buena medida desligada de los cambios en las políticas comerciales. Sin embargo, los ingresos de los productores se verán afectados por modificaciones en los precios nacionales.

Los AAE probablemente sólo tendrán un pequeño impacto en el mercado interno de la UE, pero uno mucho mayor en las exportaciones de banano de los países ACP y NMF hacia la UE. Como resultado de los AAE, se prevé que las exportaciones de los ACP aumentarán un 84% en 2016 (de 970.000 toneladas a 1.800.000 toneladas) a expensas de las exportaciones de NMF, las cuales se considera caerán un 5% de forma global, pero un 24% en la UE. Con todo lo demás constante, el arancel NMF de la UE debería reducirse a €60/t para que las exportaciones NMF no varíen en comparación con el nivel que probablemente alcanzarían si no se implementasen los AAE.

Los efectos del régimen de importación de banano de la UE también se extienden a otros mercados. Mientras más abierto llegue a ser el mercado europeo a importaciones NMF, mayor será el precio del banano en otros países importadores, y por lo tanto menores sus importaciones. Sin embargo, cuando los aranceles de importación en los países importadores que no formen parte de la UE se reduzcan o se establezcan en cero como resultado de la conclusión de la Ronda Doha y de la implementación de sus disposiciones para productos tropicales, y si todo lo demás permanece constante, se prevé que las importaciones de los EE.UU. disminuirían en lugar de aumentar. Esto debido a que el arancel que los EE.UU. imponen a sus importaciones de banano es mucho menor que el de otros grandes importadores. Para los EE.UU., el efecto de la ‘desviación del comercio’ producido por las reducciones arancelarias en países ajenos a la UE prevalece sobre el de ‘creación de comercio’. Las exportaciones NMF a los EE.UU. (el segundo mayor importador de banano) disminuyen, mientras que las dirigidas a otros importadores netos, que actualmente imponen aranceles mayores, se amplían considerablemente.

Si se implementara el acuerdo provisional de julio de 2008 entre la UE, los países NMF y los EE.UU., se afectarían tanto las importaciones de banano de la UE como su precio en el mercado interno. Las exportaciones de banano de los ACP permanecerían muy por encima de los niveles anteriores al AAE, mientras que las exportaciones NMF (a pesar de que aumentarían en casi 400.000 toneladas) permanecerían por debajo de los niveles anteriores al AAE.

Si la Ronda Doha concluyese y llegase a incluir el acuerdo provisional de julio de 2008 en materia de banano, esto no perjudicaría significativamente al mercado de la UE en comparación con el escenario en el que sólo se imple-



mentase este acuerdo. Los exportadores NMF y ACP se beneficiarían de la liberalización del comercio de banano en países distintos a la UE.

### NMF vs. ACP

Para los exportadores NMF la cuestión es la liberalización del comercio: mientras más se liberalice el comercio de banano, mayores serán los precios de exportación, las exportaciones y los ingresos provenientes de la exportación. La conclusión de la Ronda Doha es más beneficiosa para ellos que el acuerdo de julio de 2008 con la UE, siempre y cuando el acuerdo multilateral incluya el trato provisional de julio de 2008, o las disposiciones para los productos tropicales sean aquellas sobre las que se llegó a un consenso en julio de 2008 en Ginebra.

El escenario más favorable para los países ACP sería conservar el acceso al mercado europeo libre de contingentes y de derechos sin concluir la Ronda Doha y sin implementar el acuerdo provisional de julio de 2008. De ocurrir la última alternativa, esto implicaría la erosión de un tercio de los beneficios provenientes de las preferencias otorgadas por la UE dentro del contexto del AAE. Si la UE redujera el arancel NMF, sería preferible para los países ACP que esto ocurriera dentro del marco de la Ronda Doha, pues se mejoraría el acceso a los mercados en países ajenos a la UE y se provocaría una desviación parcial de las exportaciones NMF hacia esos mercados, aumentando de esta forma la competitividad de los ACP en el mercado de la UE, así como el precio de importación de la UE.

Los exportadores de banano de países NMF y ACP comparten, por lo tanto, al menos un interés común: si se llegase a alcanzar un acuerdo en la OMC éste debería otorgarse en el marco de la conclusión de la Ronda Doha en lugar de un trato exclusivo entre países NMF y la UE (algún acuerdo semejante al provisional de julio de 2008).

El ejercicio de simulación sugiere que para 2016 los países menos adelantados (PMA) no serán capaces de competir con los países NMF y ACP en el mercado bananero de la UE, independientemente de los regímenes de políticas comerciales establecidos; es decir, incluso sin la implementación de los AAE. Sin embargo, la conclusión de los AAE conlleva una erosión de las preferencias otorgadas a los PMA bajo la iniciativa "Todo menos armas" de la UE.

En relación con los posibles resultados de las negociaciones de la Ronda Doha, mientras más abierta llegue a ser la UE a las exportaciones de banano de los NMF, más difícil será para los PMA competir en este lucrativo mercado.

Finalmente, si bien los resultados presentados parecen suficientemente sólidos para justificar cambios en varias de las suposiciones hechas en el ejercicio de simulación, son relativamente sensibles a las hipótesis concernientes a las modificaciones previstas en las cosechas. Dado que los exportadores ACP son en términos generales menos eficientes en la producción y la comercialización del banano que sus rivales NMF, esta conclusión sugiere que la ayuda

dirigida a mejorar la eficiencia en la producción bananera en los países ACP y los PMA puede ser tan beneficiosa como otorgarles un acceso preferencial a los mercados. Los efectos negativos de la erosión de preferencias pueden compensarse mediante el suministro de los recursos financieros y en especie necesarios para mejorar la infraestructura logística y la eficiencia técnica de su industria bananera. Dicho resultado es coherente con la solicitud de ayuda técnica y financiera adicional que los países ACP le han extendido a la UE con el fin de mejorar la competitividad de su banano como condición para aceptar el acuerdo provisional de julio de 2008.

\* Profesor en el Departamento de Economía y Estadística, Universidad de Calabria, Italia. El autor basó este artículo en su trabajo de investigación titulado *How Would a WTO Agreement on Bananas Affect Exporting and Importing Countries?*, disponible en <http://ictsd.org/i/publications/50782/>

## ¿Habría pronto acuerdo sobre banano?

Luego del fracaso de julio de 2008, los países latinoamericanos están negociando con la UE un acceso mejorado para sus exportaciones bananeras. El arancel por tonelada métrica pasaría de 176 a 114 euros en un espacio de ocho años. En compensación, la UE ofrece a los países ACP un paquete de ayuda de 190 millones de euros con el fin de mejorar su competitividad.

Los planes iniciales indicaban que el eventual acuerdo podría ser anunciado en el contexto de la Ministerial de la OMC. Sin embargo y al momento del cierre de esta edición, las partes todavía no habían acordado en todos los detalles a pesar de que constantemente han declarado a los medios estar muy cerca.

El tratamiento de los productos tropicales ha presentado problemas para finiquitar las negociaciones. La implementación del acuerdo también podría causar complicaciones debido a las nuevas exigencias del Tratado de Lisboa.

# OMC: Ministerial en puerta a pesar de todo

La VII Conferencia Ministerial de la OMC está programada para fines de noviembre. Aún con los intentos de mantener con vida la Ronda Doha de una u otra forma, los negociadores siguen sin negociar, y un acuerdo se estima cada vez más lejano. ¿Sobrevivirá el multilateralismo?

## Después de Hong-Kong, Ginebra.

La reunión ministerial prevista del 30 de noviembre al 2 de diciembre no tocará la agenda de negociación de la OMC, y se centrará en el trabajo regular de la organización. Temas como la extensión de las decisiones sobre los casos de no violación en propiedad intelectual y comercio electrónico, además de la propuesta sobre el “Fortalecimiento de la OMC”, conforman de momento la lista de pendientes que los ministros de comercio revisarán bajo el liderazgo de Andrés Velasco, ministro de hacienda de Chile.

¿Pero esto qué significa? Significa que la OMC no solamente es un foro de negociación, sino que también funge como administrador de los acuerdos comerciales multilaterales, y que en aras de mantener su funcionamiento en orden convoca, luego de cuatro años, a su órgano supremo, la Conferencia Ministerial, para evaluar el estado de la institución y marcar la pauta para los próximos años. Otros organismos internacionales como la Organización Mundial de Salud o la misma la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual ejercen ese tipo de gobernanza y pase de lista incluso cada año.

La OMC no obstante parece estar cautiva en la Ronda Doha, y su accionar reducido por la falta de avance en las dos negociaciones que han acaparado las discusiones: agricultura y bienes industriales. Es por eso que en paralelo a los discursos oficiales, se llevarán a cabo consultas bilaterales y plurilaterales en búsqueda de un posible consenso, o por lo menos un acercamiento.

Tradicionalmente las reuniones ministeriales, por ser al más alto nivel, tenían el cometido de llegar a decisiones importantes, objeto de titulares en los medios y parte aguas en la evolución de la OMC. Pero ni Cancún en 2003, ni Hong-Kong en 2005, se caracterizaron por producir progresos contundentes hacia un acuerdo multilateral. En esta ocasión en Ginebra, y según lo auguraba el presidente del Consejo General de la OMC, Mario Matus, embajador de Chile, es poco factible que se produzca una decisión o un documento final de la reunión.

La pregunta obligada que surge es ¿para qué entonces reunir a los ministros? Posiblemente para reivindicar todo lo demás que hace la OMC, como ser el foro para dirimir disputas internacionales, el órgano de monitoreo de las políticas comerciales de los 153 Miembros y la casa donde se concentran las normas para el comercio multilateral. También para aclarar su rol en temas como la presente crisis económica. Y finalmente, para intentarlo de nuevo de manera extraoficial y buscar cumplir lo ordenado por los líderes del G-20: 2010 como meta para conseguir un acuerdo de Doha.

## Avances claves se escapan

Pero muchos han sido los plazos fallidos en el pasado, y numerosos los ensayos. Según el calendario acordado a principios de septiembre en Nueva Delhi, funcionarios de alto nivel acudirían a Ginebra para acortar sus diferencias y negociar. Pero ya han sido dos las ocasiones en las que se han congregado en la OMC, más una adicional que se presentaría justo antes de la Ministerial, sin que humo blanco resulte de dichas reuniones.

El Director General de la OMC, Pascal Lamy, ha pedido acelerar el paso, negociar verdaderamente y debatir con base en los textos aún vigentes para llegar a la meta. Pero los delegados parecen no estar dispuestos a nutrir la negociación multilateral, entre otros motivos por el poco compromiso que los EE.UU. están demostrando, quien quiere reabrir preceptos muy debatidos e incluso busca más flexibilidad en el tratamiento para productos agrícolas sensibles. Lo anterior sin ahondar en la escueta voluntad del Congreso estadounidense de ocuparse del comercio internacional.

## Acuerdos regionales toman ventaja

Ante la carestía multilateral, algunos países siguen explorando la vía regional o bilateral, a pesar del menor poder de negociación que puede implicar un acuerdo Norte-Sur para los países en desarrollo. La Unión Europea (UE) acaba de firmar un acuerdo con Corea del Sur, quien a su vez está negociando con Chile y Perú. Justamente Perú y Colombia se acercan a la etapa final de un Acuerdo de Asociación con la UE. Las negociaciones entre China y Perú, y China y Costa Rica prosiguen, y tanto los países del Sudeste Asiático (ASEAN), Rusia, así como la India empiezan a reforzar las relaciones bilaterales con los países latinoamericanos.

La asociación alemana FES ha adelantado cuatro escenarios del sistema económico internacional hacia 2020<sup>1</sup>: en el primero de ellos reinan las normas contradictorias y la falta de coherencia entre las instituciones, en una especie de continuidad de lo que sucede hoy en día; en el segundo prima el poderío de los “elefantes” y por lo tanto impera la integración regional que dificulta soluciones globales. Los otros son la ley de la jungla o bien un sistema multilateral transparente en donde hay un equilibrio de poder y responsabilidad. Es cierto que es imposible predecir el futuro, ¿pero en este momento cuál será sería el escenario más factible para el comercio internacional? Adivinemos.

<sup>1</sup> FES (2009). Geneva Scenarios on Global Economic Governance 2020. Disponible en: [http://www.fes-globalization.org/geneva/documents/Scenario/Publication\\_GenevaScenarios\\_2009.pdf](http://www.fes-globalization.org/geneva/documents/Scenario/Publication_GenevaScenarios_2009.pdf)

# Multilateralismo y diversidad: Un llamado a repensar la OMC

Robert Howse\*

Repensar la estructura de los acuerdos de la OMC y el principio del ‘todo único’, que han hecho imposible durante años un cierre de las negociaciones de la Ronda de Doha, son elementos clave en el proceso de reestructuración del organismo multilateral, y para lograr avanzar en las negociaciones en curso.

Pese a los esfuerzos del Director General, Pascal Lamy y sus colaboradores para mantener una actitud optimista, las negociaciones de la Ronda Doha de la OMC están claramente dominadas por un sentimiento de frustración y fracaso. La presente Ronda nació en Qatar después del impasse de dos reuniones ministeriales: Seattle y Cancún. Pero a pesar de que se han dedicado considerables esfuerzos de funcionarios y diplomáticos, así como recursos significativos de la Secretaría de la OMC, lo cierto es que se han obtenido muy pocos resultados concretos.

La idea de que en el último instante el consenso en todas las áreas será posible durante una intensa y acalorada sesión de negociación, no es más que una fantasía. En el contexto actual, el capital político está puesto en otra parte, particularmente en hacer frente a las demandas inmediatas de la crisis financiera y económica, así como en normalizar los sistemas financieros nacionales e internacionales.

En el cuadro de estancamiento en el que se encuentra la Ronda Doha, no obstante, proliferan los acuerdos preferenciales de comercio. Incluso aquellos países que tradicionalmente habían optado por el multilateralismo, han comenzado a apostar agresivamente por la liberalización regional. Así, mientras que la agenda de Doha permanece acaparada por asuntos sin resolver desde la Ronda Uruguay, el mundo ha avanzado. Cuestiones que antes apenas eran relacionadas de manera indirecta y periférica a la Ronda, como la relación entre comercio y cambio climático, ahora han adquirido mayor urgencia y relevancia que muchos de los temas que actualmente se debaten.

Pero con todo ello es necesario reconsiderar no solamente los asuntos objeto de negociación de la OMC, sino también la estructura misma de las negociaciones y de los acuerdos de la OMC. En particular, debemos reflexionar en qué medida el estancamiento actual es producto de lo que podría llamarse la mentalidad del ‘todo único’ (o Single Undertaking, en inglés): la noción de que la OMC debe avanzar a través de rondas integrales de negociación que resulten en un conjunto de acuerdos a los que todos los Miembros de la OMC deban adherirse en los mismos términos. En la Ronda Uruguay esta rigidez no fue aplicada plenamente; el Acuerdo sobre Contratación Pública es plurilateral y el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios permite a cada Miembro de la OMC adaptar muchas de sus obligaciones sobre la base de su capacidad para comprometerse.

## Repensando la Ronda Doha

Es por eso que en las circunstancias actuales tenemos que imaginar la Ronda en términos más flexibles. En primer lugar, ¿por qué no simplemente reconocer que algunos elementos del paquete de Doha son mucho más difíciles de acordar que otros? Es más factible concebir la “conclusión” de la Ronda como un proceso continuo, más que una instancia final donde todo se acuerde al mismo tiempo. Para ese propósito sería necesario realizar una evaluación respecto a aquellos temas que están más próximos al consenso y de aquellos que representan un desafío mayor para lograr un acuerdo común. Avanzar hacia un acuerdo en los primeros, admitiendo que los segundos no están en un estado semejante, le dará una sensación de mayor impulso y realismo al mandato de Doha. En tal sentido, tanto el Director General de la OMC como sus consejeros superiores y funcionarios tienen la oportunidad de ejercer un verdadero liderazgo mediante la definición de las áreas relevantes y haciendo un inventario de las negociaciones.

En segundo término tendría que efectuarse una valoración similar respecto a determinadas áreas en las que simplemente no es realista esperar que todos los Miembros de la OMC lleguen a un acuerdo; como puede ser en el caso de que ya exista un amplio acuerdo entre un número considerable de Miembros, pero que otros Miembros simplemente no están dispuestos a proceder (como por ejemplo en la liberalización del comercio de bienes y servicios ambientales). En tales supuestos puede tener sentido imaginar un resultado plurilateral: un acuerdo entre los Miembros que están preparados para asumirlo, pero dejando abierta la posibilidad para que otros se sumen posteriormente. En realidad esto fue lo que sucedió con las telecomunicaciones y los servicios financieros en la Ronda Uruguay, aunque la doctrina oficial de la OMC no permite que estos acuerdos sean considerados plurilaterales.

*“Incluso aquellos países que tradicionalmente habían optado por el multilateralismo, han comenzado a apostar agresivamente por la liberalización regional”*

Asimismo, debe emprenderse un ejercicio de reflexión respecto a cómo podrían incorporarse varios tipos de flexibilidades en los nuevos acuerdos con el objetivo de atender las necesidades y preocupaciones de los diferentes Miembros, ya sea para fines de espacios de política o creación de capacidades. Las flexibilidades existentes en los acuerdos de la OMC deben ser inventariadas y examinadas para determinar su eficacia en la gestión de las diversidades del sistema multilateral de comercio. Estas incluyen las salvaguardias, disposiciones sobre excepciones y limitaciones, las obligaciones de proporcionar asistencia técnica, entre otras. Son pocas las oportunidades que existen en las negociaciones para examinar cuidadosamente estas posibilidades estructurales, o pensar en las diferentes opciones; por ejemplo, ¿cuáles flexibilidades deben ser ofrecidas de manera general, y cuáles pueden adaptarse a ciertos Miembros o grupos de Miembros?

Finalmente, debe mencionarse que existe resistencia entre una serie de actores clave para lograr un acuerdo, fundamentada en una aparente concepción de que la OMC debe cumplir la función de ajustar o modificar los Acuerdos de la Ronda Uruguay, como si estuvieran escritos en piedra o se tratara de una ley divina. Por un lado, la Ronda Doha ha sido calificada como una ronda de desarrollo. Por otro, no se puede admitir que la misma pueda ser utilizada para reabrir aspectos de la Ronda Uruguay que han sido fuente de descontento para varios países en desarrollo. Los instrumentos sobre el acceso a los medicamentos sirven para ilustrar que no hay nada imposible para adecuar lo acordado en la Ronda Uruguay si existe suficiente voluntad política.

### Una estructura más flexible

Desde un punto de vista más legal, existen opciones entre una modificación formal de los acuerdos firmados y la completa inacción. Un ejemplo de ello sería acordar entendimientos de interpretación para los casos en que las cláusulas en cuestión tengan una duración indefinida o ambigua, o permitan lecturas más flexibles de lo que se podría esperar. Esta herramienta podría ser utilizada para subsanar algunas de las dificultades del Entendimiento de Solución de Diferencias (ESD), en especial en la relación entre las acciones del panel de cumplimiento y la imposición de medidas de retorsión. De igual manera sería posible contar con entendimientos de interpretación aplicada tan sólo a un sub-conjunto de Miembros de la OMC, siempre que no se menoscaben los derechos de aquellos Miembros que no suscriban el entendimiento. Tales acuerdos vigentes entre un grupo de Miembros están explícitamente contemplados en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Incluso si no en la forma de tratados, estos acuerdos podrían constituirse como prácticas relevantes para orientar al Órgano de Apelación en litigios entre adherentes de los acuerdos en cuestión. Si bien es verdad que la legitimidad de los órganos de solución de diferencias no debe ser cuestionada hasta el límite, se requiere alguna otra forma de abordar los vacíos y ambigüedades en la ley vigente, más allá del activismo judicial o una renegociación global. Un primer paso consistiría en la tentativa de identificar los temas y áreas donde se pueden

alcanzar progresos considerables por medio de acuerdos de interpretación o mecanismos similares que no constituyen enmiendas legales. Corregir algunas de las preocupaciones en torno a la legislación vigente podría generar confianza e impulsar nuevos acuerdos; y de esta forma considerarse como un paso intermedio.

Ninguna de estas propuestas podrá garantizar un resultado exitoso en la Ronda. Obviamente sigue siendo crucial encontrar el momento justo y que los países desarrollados y en desarrollo inviertan el capital político adecuado. Pero en un mundo de enorme y creciente diversidad, donde los nuevos problemas y desafíos demandan una cooperación más rápida entre los Estados y otros actores globales, es importante mantener vigente el multilateralismo. La compleja red de acuerdos regionales y otros acuerdos preferenciales plantean importantísimos desafíos para la gobernanza mundial, como sucede en materia de inversión. Una estructura más flexible para la OMC puede ayudar a fortalecer el papel de la Organización como un foro abierto para la deliberación y el intercambio de ideas, así como un sistema para la solución de controversias basado en normas.

### Intentos regionales y plurilaterales

**La cifra.** Según un informe de la Secretaría de la OMC publicado el 18 de noviembre, 25 fueron los nuevos acuerdos comerciales regionales notificados a la Organización durante los últimos 12 meses. Con esa cifra el número de acuerdos regionales notificados y en vigor asciende a 186. La OMC destaca estar al tanto de otros 100 que aún no han sido compartidos con la OMC (60 de ellos involucran a países latinoamericanos), y de otro centenar que está en proceso de negociación.

**La negociación.** Bajo el liderazgo de Argentina y de cara a la Ministerial de la OMC, varios países en desarrollo están perfilando la iniciativa “Sur-Sur” por la cual se comprometerían a reducir un 20% los aranceles aplicados a las importaciones agrícolas e industriales provenientes de los países participantes. Estas reducciones podrían ser válidas para al menos el 70% de las líneas arancelarias.

\* Profesor de la Universidad de Nueva York, y especialista en economía política internacional.



# Retos de Latinoamérica para enfrentar el cambio climático

Javier Sabogal Mogollón\*

Para los países latinoamericanos, las negociaciones actuales sobre cambio climático son un importante escenario para identificar temas críticos, en los cuales la región debe enfocar esfuerzos para lograr acuerdos regionales, y actuar ante ellos con acciones nacionales basadas en sus políticas públicas.

El cambio climático es un fenómeno que cada vez está tomando más trascendencia por los impactos que se observan en el mundo. En específico, para la región de Latinoamérica, el Panel Intergubernamental de Expertos de Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) señala que la variabilidad climática y los eventos extremos han afectado la región; que ha habido importantes cambios en los patrones de precipitación; que durante las últimas décadas se ha incrementado la temperatura promedio y se espera que para el final del siglo haya aumentos de entre 1 y 4 °C dependiendo del escenario; que existe un riesgo significativo de extinción de especies en varias zonas tropicales; que para el 2020 el número de personas que experimentarán problemas en la disponibilidad de agua se incrementará entre 7 y 77 millones de personas; y que el aumento en el nivel de mar, la variabilidad climática y los eventos extremos afectarán de manera significativa las zonas costeras, entre otros impactos.

En ese sentido, las negociaciones actuales sobre cambio climático son un escenario de gran importancia para la región debido a que en las mismas se están tomando decisiones de relevancia enfocadas en enfrentar este fenómeno. Es necesario que los países de Latinoamérica reconozcan cuáles son los temas prioritarios a abordar para focalizar sus esfuerzos en lograr acuerdos en ellos.

Sin desconocer que cada país tiene sus particularidades, e incluso hay subregiones en los países con características y necesidades distintas, hay tres aspectos que se deben considerar con especial interés: 1. La Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD); 2. La adaptación de ecosistemas naturales; y 3. Convertirse en economías de bajo carbono por medio de la eficiencia energética y el uso de energías renovables.

## Programas de REDD y la adaptación de ecosistemas

Generalmente, se considera que los países latinoamericanos tienen un bajo aporte a las emisiones de gases efecto invernadero (GEI), causantes del cambio climático. Sin embargo, en ocasiones las estimaciones no consideran las emisiones generadas por efectos del cambio de uso de suelo, que en varios países de la región son la mayor fuente y que aumentarían su contribución. Un informe del Banco Mundial explica que aproximadamente la mitad de las emisiones en Latinoamérica son debidas a este cambio de uso

de suelo y en algunos países como Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala y Perú supera el 60%, lo que hace que 12% de las emisiones globales provendrían de esta región<sup>1</sup>.

En ese sentido, las discusiones que se den sobre REDD podrán generar importantes oportunidades y de hecho, ya se están viendo este tipo de señales. El Fondo FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) del Banco Mundial, presentado en la 13ª Conferencia de las Partes de la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, realizada en Bali en 2007, tiene como meta apoyar con US\$ 185 millones a 37 países para prepararse y generar capacidades en REDD. Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Suriname, son los países de Latinoamérica que han sido aceptados para avanzar en el proceso.

La adaptación es igualmente un componente de vital importancia para la región, la cual necesita recursos significativos para enfrentar los impactos señalados anteriormente. El Plan de Acción de Bali (PAB) estableció que la cooperación internacional se debería enfocar especialmente en los países menos adelantados y los pequeños estados insulares, teniendo en cuenta además las necesidades de los países de África afectados por sequías, desertificación e inundaciones. En ese sentido, es necesario revisar la estrategia de negociación de la región en este tema ya que en el PAB no se reconoció la inmensa vulnerabilidad de varias zonas en Latinoamérica.

Al respecto, se puede mencionar que dos de los tres ecosistemas más vulnerables en el mundo están en la región. Los corales y ecosistemas de alta montaña (el tercer ecosistema corresponde a los casquetes polares) son vitales por su provisión de servicios ambientales y para el desarrollo. Además los corales son los ecosistemas marinos de mayor diversidad biológica, conteniendo los criaderos de aproximadamente el 65% de las especies de peces de la región latinoamericana, lo que implica que cualquier acción a favor de la conservación de este ecosistema redundará en una mayor protección de industrias como la pesquera.

Igualmente, los ecosistemas de alta montaña están sufriendo los impactos del cambio climático. Los glaciares en los Andes tropicales de Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia han disminuido su área por fenómenos relacionados con el cambio climático, como el cambio de temperatura y humedad. Esta situación no sólo implica problemas estéticos al reducirse la posibilidad de ver estos picos nevados en el futuro

ya que su desaparición tendría consecuencias económicas significativas especialmente por la disponibilidad de agua y energía. Al respecto, el Banco Mundial señala que millones de personas enfrentarían una grave escasez de agua hacia el año 2020. Sobre el tema de energía, hay que tener en cuenta que el 73% de la energía eléctrica en la zona Andina es generada por centrales hidroeléctricas que en muchos casos dependen del agua proveniente de las montañas.

### Hacia la eficiencia energética

En la región se tiene la visión de que la matriz energética es limpia porque depende principalmente de centrales hidráulicas y no térmicas. No obstante, en Brasil, se ha dado un debate respecto al verdadero impacto de las centrales hidroeléctricas y algunas investigaciones han encontrado que, bajo algunas condiciones, en grandes represas las emisiones de GEI debidas a la generación de metano pueden incluso ser superiores a las que se hubieran generado si se hubieran instalado termoeléctricas<sup>2</sup>.

Más allá de este interesante debate, es importante reconocer que la dependencia tan fuerte en una fuente de generación de energía hace a la región muy vulnerable. Además de los impactos descritos en los párrafos anteriores, relacionados con el cambio climático, se espera que éste perturbe fenómenos como El Niño, lo que produciría rigurosas restricciones en la disponibilidad del recurso hídrico. Adicionalmente, en casos como el de Colombia, la medida que se adopta cuando hay escasez hídrica es generar energía eléctrica por medio de centrales térmicas, como se ha visto en la reciente temporada seca de 2009 relacionada precisamente con el fenómeno de El Niño.

Es por esta razón que los países latinoamericanos deberían priorizar en su agenda de negociación lo correspondiente a la mitigación de sus emisiones de GEI con proyectos de eficiencia energética y energías renovables. Instrumentos como el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) han demostrado una enorme inequidad y sólo cuatro países (China, India, Brasil y México) tienen el 73% de los proyectos. Por lo tanto, la región debe proponer alternativas que permitan que los países puedan acceder de forma más equitativa a este tipo de mecanismos que se planteen para un nuevo período de cumplimiento y puedan transitar hacia una senda de desarrollo de bajo carbono.

### Cambio climático y desarrollo sostenible

Los países latinoamericanos no deben enfocarse únicamente en estas negociaciones, o en el apoyo internacional, para buscar recursos para desarrollarse más sosteniblemente. Estos países deben tomar una decisión política acorde con el nuevo entorno que el cambio climático está presentando. Por ejemplo, Corea del Sur, ha planteado una nueva visión de desarrollo para los próximos 60 años que se fundamenta en una economía con baja utilización de carbono, proponiendo así un nuevo motor de crecimiento a partir de energías más limpias.

Más cercano es el ejemplo de Costa Rica, país que adquirió el compromiso de ser neutral en carbono. Esta decisión es

una continuación de políticas tomadas desde la década del noventa, como el Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales (PSA) que se financia con el 3,5% de los ingresos obtenidos por el impuesto a los combustibles fósiles (alrededor de US\$ 10 millones al año). Gracias a este tipo de decisiones políticas con una visión de largo plazo, el país pasó de tener una de las tasas de deforestación más altas en el mundo a tener tasas netas de deforestación negativas. Hoy en día Costa Rica es reconocida internacionalmente como un ejemplo de preservación de los bosques, lo que ha convertido a este país centroamericano en uno de los principales destinos para el turismo, especialmente el natural, ubicándose en el puesto número 42 del Índice de Competitividad de Viajes y Turismo, y ocupando el primer lugar entre los países latinoamericanos.

Por el otro lado, países como Bolivia, Venezuela y Colombia han sustentado su crecimiento en la extracción de combustibles fósiles, al parecer, sin considerar las nuevas tendencias de consumo que se están desarrollando en el ámbito internacional que son motivados por los impactos del cambio climático. Mercados como el europeo (que recientemente presentó su paquete 20-20-20 que significa reducción de emisiones en un 20% e incremento en el uso de energías renovables en un 20% para 2020), el estadounidense (que tiene una nueva política de cambio climático con la administración de Obama y se está discutiendo una nueva legislación sobre el tema) e incluso el asiático (con el nuevo gobierno Japón incrementó sus compromisos de reducción y China tiene una ley sobre energía renovable desde 2006, además de un nuevo plan de desarrollo con renovables) puede que en el futuro no demanden de la forma esperada recursos no renovables de los que dependen actualmente.

El cambio climático plantea un escenario donde productos como el carbón y el petróleo van a dejar de ser la mejor alternativa y hay que buscar otras que aprovechen las ventajas que los países de la región tienen para desarrollarse con una menor huella de carbono y que permitan adaptarse mejor a los impactos del cambio climático. En varios países el desarrollo de energías alternativas y el aprovechamiento de la riqueza en bosques, biodiversidad y servicios ambientales que los ecosistemas prestan pueden ser precisamente las opciones que permitirán aprovechar las ventajas competitivas y comparativas que tiene la región.

\* Oficial de Cambio Climático y Servicios Ambientales de WWF Colombia (jsabogal@wwf.org.co). Los puntos de vista presentados en este documento son personales y no necesariamente representan la posición oficial de la organización.

<sup>1</sup> De la Torre A., Fajnzylber P. & Nash J. (2009). *Desarrollo Con Menos Carbono: Respuestas Latinoamericanas al Desafío del Cambio Climático*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Washington, D.C.

<sup>2</sup> Dos Santos M. A., Pinguelli Rosa L., Sikard B., Sikarb E., dos Santos E. O. (2006). *Gross Greenhouse Gas Fluxes from Hydro-Power Reservoir Compared to Thermo-Power Plants*. Energy Policy, Vol. 34: 481 - 488.

# Responsabilidades compartidas en las políticas para la adaptación al cambio climático en la agricultura

Carlos Pomareda\*

Las implicaciones del cambio climático son universales y cobran relevancia particular cuando sus fenómenos asociados tienen efectos en la agricultura y la seguridad alimentaria. Paralelo a estos efectos, especialmente en lo que manejo y adaptación a las condiciones extremas se refiere, es necesario explorar el tema de las responsabilidades compartidas en el planteamiento de políticas.

## Inestabilidad climática y cambio climático

En el caso de la agricultura se requiere hacer una diferenciación entre las implicaciones del cambio climático como proceso que se da en el largo plazo y la variabilidad o inestabilidad climática en el corto plazo. Sin embargo, no se debe obviar que ambos procesos son concurrentes.

Por una parte, la inestabilidad climática implica que durante un año ocurren fenómenos climáticos cada vez menos predecibles. Por ejemplo, en el trópico seco las lluvias que usualmente ocurrían en las tardes, ahora se dan en cualquier momento del día. En las zonas andinas las heladas pueden ser más tempranas y más severas, o no presentarse, pero también son menos predecibles.

El cambio climático es un proceso de mayor extensión en el tiempo y que es evidente a nivel global. Los estudios al respecto lo asocian al calentamiento global, y se utilizan macro indicadores, como el aumento de la temperatura de la tierra, proceso de muy largo plazo, y la ocurrencia de temperaturas extremas, entre otros, para referirse a este fenómeno. En tal sentido, y según indica Rodríguez, los macro-cambios esperados en la agricultura serían muy diversos según las zonas agroecológicas y latitudes<sup>1</sup>.

## Las particularidades de la agricultura

En relación a la agricultura son varias las observaciones particulares que surgen con respecto a los efectos de la inestabilidad climática:

- Se dan en forma muy distinta, según los tipos de cultivo. Dentro de los que son más susceptibles tenemos por ejemplo: las hortalizas, la papa, el arroz y los frutales; otros son menos sensibles, como la caña de azúcar y la palma aceitera. Ocurren en distintos momentos del ciclo del cultivo; es decir que las inestabilidades climáticas tienen repercusión en la germinación de las semillas, en el desarrollo de la planta (o de las malezas que compiten con ella), en la floración, en la fructificación, e inclusive en las cosechas. Son diferenciados según las tecnologías ya que éstas son sumamente diversas y por lo tanto el efecto se presenta según la calidad del material genético, métodos de siembra, prácticas de cultivo, uso de agroquímicos, controles de insectos, uso de ambientes

controlados, etc. Si bien hay una tendencia a analizar los efectos sobre los cultivos, es importante también reconocer las consecuencias sobre la salud y productividad de los animales.

- Un factor importante a destacar es que las condiciones climáticas extremas son la principal causa de la pérdida de los activos como las instalaciones, viviendas, herramientas y enseres domésticos en la finca, incluyendo el enterramiento de drenajes y pozos. El daño en la salud y pérdida de vida de las personas, así como el desvío del uso de la fuerza laboral hacia actividades de reconstrucción y reparaciones, son circunstancias que suelen ser ignoradas en el análisis del impacto de los desastres naturales. Los efectos son menos severos cuando las fincas tienen inversiones que les permite tolerar mejor la inestabilidad y las condiciones extremas.

Si bien los orígenes del cambio climático son diversos, la agricultura es un contribuyente relevante a ese cambio, en algunos aspectos negativos y otros positivos. Sin embargo, lo importante es que tiene consecuencias trascendentales en la generación de ingresos en forma sostenida. En este artículo se reconoce que las medidas de política deben considerar el aporte que la agricultura puede hacer a la protección ambiental y por lo tanto a mejorar las condiciones del clima; y que ello convierte a la actividad un negocio más viable en el corto y el mediano plazo.

## Medidas a ser consideradas por los agricultores

En relación a la inestabilidad y el cambio climático es preciso tomar decisiones teniendo en cuenta las condiciones de riesgo y de incertidumbre. Las condiciones de riesgo son aquellas que se pueden anticipar con algún grado de probabilidad en cuanto a su ocurrencia en algún momento y en cuanto a su magnitud. La incertidumbre, por su parte, concierne a aquellos eventos que no se pueden anticipar, y que pueden ocurrir en cualquier momento. Con estas consideraciones se pueden identificar tres niveles de decisiones en relación a la inestabilidad y el cambio climático, a saber: la planificación, la adaptación y el manejo durante el ciclo productivo, y las medidas relativas al resarcimiento de las pérdidas.

La planificación se refiere a especificar las acciones y productos esperados en un horizonte de mediano plazo. También se entiende como la prevención o anticipación para definir las medidas preventivas. Algunas de éstas incluyen las inversiones, como por ejemplo la construcción de drenajes para eliminar excedentes de agua, la construcción de pozos y reservorios para los períodos de escasez de agua, la siembra de árboles para cortinas rompevientos y otras inversiones cuya existencia mitigará el daño de las condiciones climáticas severas.

Al respecto, y según el grado de aversión al riesgo, algunos productores han optado por el monocultivo y por cultivos más riesgosos, pero en promedio más rentables. Otros productores más conservadores optan por cultivos y crianzas cuya vulnerabilidad a los cambios de clima es menor. Los ingresos son en promedio inferiores que en el caso anterior, pero también es menor la variabilidad de los ingresos netos.

La selección de las tecnologías es un factor crítico. Éstas, como se refirió antes, pueden ser muy variadas, pero lo importante es que la selección que se haga tome en cuenta en forma explícita las condiciones de riesgo. El monocultivo es en definitiva una práctica que expone a la mayor vulnerabilidad, aún cuando el escalonamiento de las siembras puede ser de gran ayuda. Otras tecnologías pueden incluir las siembras en invernadero, la siembra en asocio, la siembra directa, etc.

La segunda medida se refiere a la adaptación y manejo durante el ciclo productivo o el ciclo anual, una vez hecha la planificación. Esto depende especialmente de la vigilancia del comportamiento de los cultivos y los animales a fin de tomar las medidas con suficiente antelación a la ocurrencia de eventos climáticos. La adaptación también puede hacerse modificando los planes originales de cultivo. Por ejemplo, si las condiciones de clima han causado daño a los cultivos en las etapas tempranas, advirtiéndose así que la productividad efectiva va a ser menor, se dan dos circunstancias. Algunos productores optan por no seguir aplicando insumos como fertilizantes, pues consideran que ante el daño potencial, aplicar fertilizantes puede ser un gasto inoficioso. Otros deciden aplicar más fertilizantes para compensar por el daño inicial.

La tercera medida tiene que ver con lo que se debe hacer para resarcirse de las pérdidas. Los seguros de cosechas han sido utilizados desde hace muchos años como una medida de protección económica para resarcirse de las pérdidas de los cultivos, los animales, los equipos y las instalaciones por razón de los factores externos. Sin embargo, debe reconocerse que la adquisición de una póliza de seguro ofrece la posibilidad de una recuperación del valor de lo perdido, pero no resuelve el problema de disponer de los productos. Esta observación es altamente relevante cuando se considera el aporte de la producción nacional a la seguridad alimentaria.

Tomar en cuenta estas medidas es de suma importancia para definir y poner en práctica las políticas que ofrezcan condiciones favorables para tomar decisiones y efectuar las inversiones necesarias.

## Implicaciones para las políticas

La relación entre la inestabilidad climática, los mercados y la economía de un país añade un importante grado de complejidad al tratamiento del tema de las políticas. Los eventos climáticos no anticipados afectan los costos de producción, especialmente cuando asociado a dichos eventos, ocurren plagas o enfermedades inesperadas cuya eliminación requiere adquirir insumos e incurrir en gastos de aplicación no previstos. La situación se agrava cuando todos los productores acuden a hacer las compras, los insumos escasean y suben los precios.

Las condiciones de clima adverso pueden causar bajas en los rendimientos. Esto disminuye la oferta y se desencadena la escasez de productos y la consecuente alza en los precios. Pero también, ante condiciones de clima muy favorables, cuando la oferta aumenta, hay baja de los precios con resultados inversos, de beneficio para los consumidores y perjuicio para los productores.

Cuando los daños son cuantiosos, es el presupuesto del gobierno el que se ve afectado para atender las emergencias. Los gastos ya previstos, entre ellos los de apoyo a la agricultura, son en ese caso disminuidos. Aunado a eso, en los años posteriores se tendrán que emprender inversiones no previstas para la reconstrucción de obras y reparación de daños.

Por último, la escasez de productos puede implicar requerimientos imprevistos de divisas para importar los productos que escasean. Cuando éstos son extremos, puede ser necesaria una mayor cantidad de moneda extranjera que presione a una devaluación o a un endeudamiento externo. Debe admitirse también que estos requerimientos pueden ser mayores ante el alza de los precios internacionales de los alimentos, situación que se confronta en la actualidad en muchos países. Lo expuesto implica que las políticas relacionadas a la agricultura y la alimentación en el contexto de una mayor inestabilidad climática, deben abordarse desde varios ángulos y no sólo desde el productivo.

## La argumentación para la responsabilidad compartida

Según Stern<sup>2</sup>, la necesidad de las políticas y la regulación del Estado en relación al ambiente y al clima se justifican porque hay “fallas de mercado” que tienen dos implicaciones. Por un lado, hay una asignación de recursos a los retornos inmediatos (con poco compromiso con el futuro); y por otro, el sistema de mercado no obliga a pagar por los daños que se causan al ambiente.

La justificación para tener un marco de políticas renovado en el que se haga explícito el objetivo de prevenir, ayudar a manejar y recuperarse de los daños causados por las inestabilidades climáticas en la agricultura incluye: a) fomentar la toma de conciencia para asegurar que las políticas públicas en esta materia sean sostenibles en el tiempo; b) reconocer que la adaptación en la agricultura tiene características de bien público, es decir, es de interés para toda la sociedad; c) profundizar el conocimiento de



las estrategias de adaptación heredadas de la época precolombina y empleadas por los agricultores, principalmente destacando la vinculación del impacto cambio climático sobre la disponibilidad de agua en relación a la agricultura; y d) desarrollar capacidades para la producción, integración y sistematización de información climática para entender las interrelaciones entre las dinámicas física y humana del cambio climático en la agricultura.

Las medidas de política adquieren especificidad de acuerdo con los objetivos que persiguen en cada caso. Estos pueden ser tan variados como el aumento de la productividad, la resistencia a las enfermedades, la tolerancia a los daños climáticos, la seguridad en la inocuidad de los alimentos, la erradicación de las enfermedades, etc. Los instrumentos de política son el medio para hacer efectivas las medidas de política, y toman la forma de normas y reglamentos, acciones de capacitación, medios de información, subsidios a través de fondos competitivos, entre otros.

**En el ámbito local:** La agricultura adquiere especificidad según las condiciones agroecológicas en distintos territorios. Dichas condiciones pueden ser claramente definidas en los valles en los que se utiliza el riego y que están claramente demarcados; pero son más difusas en territorios en los que la relación entre los bosques, áreas de pastizales y de cultivos son parte integral del paisaje.

**En el ámbito nacional:** A este nivel deben definirse las políticas de responsabilidad del Estado para lograr que los efectos de la inestabilidad y el cambio climático no sean negativos sobre la agricultura. Sin embargo, es difícil separar aquellas medidas específicas para la agricultura, de las que se tomen para el país en general.

**El ámbito internacional:** El cambio climático es un proceso global y que por lo tanto atañe a todas las naciones. Se ha reconocido también que la severidad de la situación climática se debe en gran medida al calentamiento global y que las emisiones desde los países desarrollados son las que más contribuyen a tales condiciones. Es por ello que las políticas internacionales deben darse y ponerse en práctica como un compromiso de todos los países y con aporte de recursos financieros por parte de quienes más contribuyen a la situación indicada.

Uno de los aspectos más importantes a nivel global concierne a la generación y difusión de tecnologías hacia los países en desarrollo para el ahorro de energía, la generación de energía renovable y el desarrollo de mercados para bienes y servicios tecnológicos. Un segundo aspecto compete a la extensión a nivel universal de la aplicación de medidas permitidas (de la Caja Verde) de la OMC, hasta ahora utilizadas sólo por los países desarrollados. Éstas son permitidas bajo la condición de que contribuyan al desarrollo sostenible y no creen distorsiones en el mercado internacional. Las medidas antes referidas pueden contribuir a una agricultura más sostenible y tolerante de las inestabilidades climáticas.

La solidaridad internacional es el vehículo más efectivo para la adaptación a los efectos de las inestabilidades climáticas. Debe recordarse que los fenómenos climáticos que tienen efectos positivos o negativos, no se dan en forma

simultánea a nivel global. Es por eso que se requiere crear fondos de emergencia para asistir a los diferentes países en distintos momentos.

## Impactos son una realidad

Los efectos del cambio climático en la agricultura son una realidad y por lo tanto renovar el marco de políticas y los instrumentos para su aplicación es indispensable. Ello amerita capacidades locales, nacionales e internacionales para hacer un uso efectivo de los recursos. En ese sentido se necesitan programas de apoyo a las asociaciones de productores y a los gobiernos municipales para asumir responsabilidades crecientes al respecto. La transferencia de funciones en relación a la recaudación de tributos por impuestos a la propiedad y a los ingresos, debe ser acompañada de una mejora sustantiva en la capacidad para generar y ejecutar proyectos que ayuden a prevenir y mitigar los efectos del cambio climático. Las inversiones locales en concientización de la población, arborización en los causes de los ríos y construcción de drenajes, deben recibir la mayor prioridad.

*“La solidaridad internacional es el vehículo más efectivo para la adaptación a los efectos de las inestabilidades climáticas”*

La institucionalidad internacional preocupada por los asuntos climáticos es sumamente amplia y no parece mostrar signos de estar trabajando en forma cohesionada, ni dando evidencia de la efectividad en el uso de los vastos recursos de que disponen. Es indispensable un trabajo más integral entre el Grupo Consultivo Internacional de Investigación Agrícola (CGIAR), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Global Environmental Facility (GEF). La información generada por el Panel Internacional de Cambio Climático (IPCC), así como por las numerosas organizaciones no gubernamentales internacionales debe ser mejor aprovechado. En conclusión, hay un gran desafío de políticas renovadas y capacidad institucional a varios niveles para afrontar mejor el cambio y la inestabilidad climática en la agricultura.

\* El autor es Director Ejecutivo de Servicios Internacionales para el Desarrollo Empresarial S.A., [sidesa@racsa.co.cr](mailto:sidesa@racsa.co.cr), [www.side-agro.com](http://www.side-agro.com)

<sup>1</sup> Rodríguez, A. (2007, noviembre). “Cambio Climático y Agricultura: Implicaciones para la adaptación y las Políticas Públicas”. Conferencia en la VIII del Foro Regional Andino para el Diálogo y la integración de la Educación Agropecuaria y Rural. Lima, Perú.

<sup>2</sup> Stern, N. (2006). *Stern Review: The Economics of Climate Change*. Londres. 2006.

# La inversión agroindustrial ¿Una alternativa de inserción al mundo?

Nicolás M. Perrone\*, Lucas Arce\*\* y Gustavo Rojas\*\*\*

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) dedica su Informe Mundial de Inversión 2009 a la agricultura. La inversión extranjera en este estratégico sector ofrece oportunidades y también desafíos para las economías de muchos países en desarrollo, especialmente en el Mercosur.

Durante la segunda posguerra, la agricultura resultó uno de los sectores menos interesantes para la inversión extranjera directa (IED). Si bien junto con la minería originaron gran parte de los flujos de inversión al mundo en desarrollo, hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX, esta dinámica se modificó sustancialmente. La política de seguridad alimenticia de los países desarrollados (PD) implicó un aumento de las barreras para la importación de muchos productos agrícolas, o al menos, un fuerte incentivo para su procesamiento local a partir de escalamientos tarifarios. Mientras tanto, los países en desarrollo (PED) restringieron la venta de tierras a extranjeros como forma de remarcar su soberanía nacional. Este contexto impulsó a las empresas transnacionales (ETN) a asegurarse el abastecimiento de muchas materias primas agrícolas a través de contratos de suministro, dejando de lado la IED tradicional.

La crisis alimentaria de 2008, no obstante, es una señal de que el nuevo siglo trae consigo otro escenario. Si bien varios países ya venían promoviendo la compra de tierras en el extranjero para garantizarse el suministro de alimentos (China, Corea del Sur, países árabes petroleros), esta tendencia podría agudizarse a partir de la escasez mencionada y un lógico aumento de precios. Las razones detrás de este cambio sustancial están vinculadas al ingreso de nuevos consumidores, especialmente desde Asia, y al creciente auge de los biocombustibles.

Para abastecer la nueva demanda es necesario aumentar la producción, lo que requiere inversiones que un gran número de PED no están en condiciones de realizar. La IED podría ser una solución para aumentar la capacidad productiva de países con recursos escasos o subexplotados, beneficiando así a productores y consumidores<sup>1</sup>. El dilema para los PED es cómo construir un sector agrícola capaz de motorizar el desarrollo sostenible de sus economías.

## Retos que enfrentan los países en desarrollo

Los motivos por los cuales las ETN deciden expandirse en el área de agricultura deben ser cuidadosamente analizados a efectos de impulsar políticas capaces de atraer IED y propiciar el crecimiento del país receptor. Según la UNCTAD, el rol de los PED queda prácticamente circunscrito a la provisión de materias primas, mientras que las ETN de PD generan la tecnología para su producción, y se dedican a su procesamiento y distribución.

De esta forma, estas empresas tienen tradicionalmente una política dirigida a garantizarse el suministro, entre otros,

mediante contratos con grandes productores en PED. No obstante, nuevas razones impulsan a las ETN a invertir directamente o lograr lazos contractuales más próximos con productores locales, especialmente garantizarse estándares de calidad tanto en la forma de producción como en el producto final. En este momento, la reciente escasez en la oferta es un nuevo motivo que promueve un aumento en la inversión directa en esa etapa de la cadena de valor alimenticia.

Los PED se beneficiarían de esta IED a través de mayor producción, transferencia de tecnología y el cumplimiento de estándares de calidad más elevados. No obstante, existen riesgos importantes. Por un lado el cambio productivo inducido puede implicar alteraciones en el estilo y las condiciones de vida de las comunidades agrícolas, con eventuales consecuencias negativas. Por otro, el aumento de la producción puede no traducirse en un incremento del suministro dedicado al mercado local o, al menos, pueden crearse dos mercados claramente segmentados: uno para consumo local y otro para exportación.

La inserción dentro de la cadena global de valor, que consiguen las empresas de los PED en este escenario, se ubica en actividades de poco valor agregado y baja remuneración. Esto es similar a lo que ocurre en la industria de las manufacturas, donde los PED en general se insertan al proceso productivo a través de la maquila, pero la investigación, tecnología y distribución continúan ubicadas principalmente en los PD. La actividad tecnológica y de servicios se vincula con países más avanzados en sus procesos de desarrollo, y esto explica porque los PED intentan incrementar su participación en esas cadenas productivas, con el consecuente descenso de la formación de capital en agricultura. En Sudamérica, los fondos dedicados a esta actividad pasaron de un 8,5 y 10 % en las décadas de 1980 y 1990, a un 6 y 7% en esta última década, según el Informe de la UNCTAD.

Entonces, el desafío de los PED no es sólo atraer IED en agricultura, lo que ocurrirá indefectiblemente si existe un alza de precios derivada de la escasez de alimentos, sino utilizar esos flujos para alcanzar eslabones más avanzados en la cadena global de valor. El reporte de UNCTAD enumera las principales ETN ubicadas en las distintas fases productivas; curiosamente, salvo en producción de materias primas, la presencia de ETN de PED es casi nula.

El surgimiento de empresas competitivas en estas funciones no se logrará sólo liberalizando el sector, como muchos paí-

ses ya han hecho, sino también a partir de políticas públicas dirigidas a impulsar su desarrollo. Al mismo tiempo, los países deben preservar cierto poder regulatorio frente al inversor local o extranjero, a fin de limitar los efectos no deseados para el ecosistema, el uso de suelos, la calidad de vida de la población rural o la seguridad alimenticia. Los tratados bilaterales de inversión, en este sentido, pueden restringir el accionar estatal porque carecen, generalmente, de reservas sectoriales o excepciones generales que permitan mayor flexibilidad frente a necesidades sociales o ambientales.

## Oportunidades para Mercosur

Este contexto de escasez, que podría permitir a los PED mayor poder de negociación frente a los inversores extranjeros, se modificó sustancialmente luego de la crisis económica actual. Los precios de los productos agrícolas han bajado considerablemente, aunque sigan altos en valores históricos, con lo que la demanda se equilibró con la oferta. No obstante, los factores estructurales que desencadenaron la crisis alimentaria de 2008 siguen presentes y frente a una recuperación es esperable que vuelva la presión por más oferta y, por ende, más inversiones.

Para el Mercosur esto significa una ventana de oportunidad para el desarrollo de una industria alimenticia competitiva que exceda la mera producción de materia prima, dada su importante ventaja competitiva en el sector. Si bien la participación de la agricultura en el PIB de Sudamérica es baja, con apenas 6,9%, este sector tiene un papel crucial en la composición de las exportaciones con un 22,3%. El Mercosur reproduce esta tendencia dentro del bloque, con una matriz productiva bastante diversificada, pero con un gran componente agrícola en sus exportaciones. En general, éstas se caracterizan por su carácter primario sin que se destaquen los envíos de agroalimentos o tecnologías vinculadas. Tampoco existe una ETN de origen local que tenga un papel importante en este sector, especialmente en lo que se refiere a elaboración y distribución. El desafío para la región no es simplemente aumentar su producción, sino lograr especializarse en otras fases de la cadena de valor.

Dentro del continente, Brasil es el principal receptor de IED en el sector (2005-2007), superando a Chile y Perú, aunque el peso de la IED en agricultura es mayor en estos países, resalta la UNCTAD. En el caso del principal socio del Mercosur, se destaca el porcentaje de extranjeros que han adquirido tierras en la región amazónica (55% del total de las tierras en manos de extranjeros están en aquella región)<sup>2</sup>. Paraguay, por su parte, es el país de Sudamérica con mayor participación del sector en su stock de IED, cerca del 4%. El Mercosur comparte con Asia la importancia de los flujos de IED intrarregional, principalmente desde Brasil y en menor medida Argentina, hacia Uruguay y Paraguay. No obstante, la inversión en investigación y desarrollo agrícola dentro del bloque está por debajo de los niveles asiáticos. A pesar del rol crucial del sector en las exportaciones, tanto la formación de capital interno como la IED en agricultura son relativamente bajas<sup>3</sup>. Este dato explica, aunque sea parcialmente, porqué el bloque sigue dedicado a la produc-

ción de materia prima y no ha logrado posicionarse en otros eslabones de las cadenas.

En términos de apertura frente a la IED, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay no tienen fuertes restricciones para la compra de tierras por partes de extranjeros, aunque sí existen límites en zona de frontera o seguridad, en virtud de la importancia de la inversión, como la necesidad de obtener autorizaciones en ciertos casos. Por su parte, Argentina, Paraguay y Uruguay han ratificado tratados bilaterales de inversión con lo cual medidas que pudieran afectar el sector no sólo deben ser analizadas a la luz de los derechos internos sino también de aquellos tratados cuando existan inversores extranjeros. Brasil, en cambio, no ha ratificado estos acuerdos, permitiéndose mayor discrecionalidad en sus políticas públicas. A pesar de esta postura relativamente hospitalaria, la IED en el sector agrícola se ha dirigido principalmente hacia África y Asia. Una causa posible de esta dinámica es que los compradores de tierras están en países más próximos geográfica y políticamente a esas latitudes: Japón, China, Corea del Sur y los países árabes petroleros.

Un escenario de precios altos en sus principales productos agrícolas de exportación brinda al Mercosur una oportunidad para expandir su participación en etapas de mayor alto valor agregado en la cadena de producción agrícola, especialmente en biocombustibles, insumos, y elaboración, envasado y distribución de alimentos. La IED puede ser vital para ampliar la capacidad de producción y mejorar estándares de calidad que permitan ingresar en nuevos mercados. No obstante, el desarrollo de una industria de agroalimentos requiere el apoyo estatal en el área de investigación y la integración comercial de empresas locales intra y extra-bloque, quizás a través de fusiones y adquisiciones.

Como demuestran los exitosos casos de las multinacionales Arcor (Argentina) y Brasil Foods, el mercado regional puede servir como un "training ground" para desarrollar ETN capaces de competir globalmente. Las barreras públicas y privadas que existen en los mercados de Europa, Estados Unidos y Japón continúan conformando un obstáculo para este ascenso en la cadena global de valor. Sin embargo, la fuerte demanda de alimentos es un nuevo argumento a favor de los PED agrícolas, a efectos de mejorar las reglas de juego y la apenas incipiente apertura en el comercio de alimentos.

\* Investigador del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Derecho Industrial y Económico, UBA.

\*\* Investigador del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).

\*\*\*Asesor del Sector Económico y Financiero de la Embajada del Brasil en Buenos Aires, Argentina.

<sup>1</sup> UNCTAD (2009). *World Investment Report 2009. Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*.

<sup>2</sup> INCRA (2008). *Aquisição de Imóveis Rurais por Estrangeiros*. Presentación de Rolf Hackbart ante el Senado Federal de Brasil (Brasília, Brasil, 5 de marzo).

<sup>3</sup> Banco Central de Brasil (2009). *Investimentos Estrangeiros Diretos. Distribuição por Atividade Econômica de Aplicação Dos Recursos*. Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro e de Gestão da Informação. Disponible en <http://www.bcb.gov.br/?INVEDIR>

# Colombia ante la OMC: Las dos caras de la moneda

Colombia deberá eliminar el próximo año las medidas declaradas inconsistentes con la OMC en su disputa con Panamá, según indica el plazo prudencial recientemente dado a conocer. A su vez, la Administración Uribe enfila sus argumentos ante el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) debido a las restricciones que Venezuela está aplicando a sus importaciones agrícolas.

## Disputa Colombia-Panamá ante la OMC

Desde el 20 de mayo Colombia y Panamá conocieron la resolución por la que Colombia deberá eliminar o sustituir una serie de medidas que entorpecen las importaciones desde Panamá y que fueron calificadas como contrarias a la normativa de la OMC. Colombia adujo que para el cumplimiento de todos los términos de la resolución necesitaría de un “plazo prudencial”. Sin embargo, las partes no pudieron ponerse de acuerdo sobre dicho término, ni respecto al nombramiento del árbitro, hecho que llevó a Panamá a solicitar que el Director General de la OMC, Pascal Lamy, así lo hiciera.

El árbitro designado, Giorgio Sacerdoti, emitió el laudo vinculante para las partes el 15 de septiembre pasado, no concediendo ni el plazo de cuatro meses y 19 días solicitado por Panamá, ni el de mínimo 15 meses pedido por Colombia. El árbitro estimó que un plazo prudencial para el tema en cuestión se podría fijar en ocho meses y 15 días, contados desde la adopción del informe del Grupo Especial (GE) por parte del OSD.

## Resumen de las argumentaciones

**Colombia.** La resolución del OSD obliga a Colombia a suprimir o modificar su sistema de precios indicativos como mecanismo de control aduanero. Igualmente, deberá suprimir o modificar las restricciones a los puertos de entrada, las cuales afectan exclusivamente a los productos provenientes de Panamá. El análisis colombiano para justificar la definición del plazo prudencial en un “mínimo” de 15 meses, gira en torno a que “la elección de los medios de aplicación [para el cumplimiento de la resolución] es prerrogativa del Miembro al que incumbe la aplicación”<sup>1</sup>.

Su argumentación consistió en que: I. Que las medidas impugnadas son parte de todo un conglomerado de la lucha que emprende este país “contra la subfacturación, el contrabando y el lavado de dinero y el tráfico de estupefacientes relacionados con el contrabando”. II. Que para la sustitución de los sistemas, Colombia debe emprender una serie de estudios, consultas y evaluaciones tras los cuales debe emprender modificaciones legislativas y reglamentarias. III. Que los nuevos sistemas, deberán ser implementados en su “sophisticado y altamente integrado sistema computarizado de control aduanero”. V. Que adicionalmente deberá entrar a un proceso de capacitación de los funcionarios de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN).

**Panamá.** Si bien este país está de acuerdo con que el Miembro a quien incumbe la aplicación de la medida tiene ciertas prerrogativas para elegirla, también sostuvo que éste debe aprovechar todas las flexibilidades otorgadas por su ordenamiento jurídico vigente para apurar la implementación. Una de las principales críticas de Panamá al actuar de su socio, ha sido que desde que fuera adoptado el informe del GE por parte del OSD, únicamente ha llevado a cabo un examen preliminar interno, por lo que “un mero examen no constituye aplicación”<sup>2</sup>. Panamá rechaza además que la medida sea tan compleja que no pueda ser adoptada por procedimientos administrativos ordinarios y que requieran, a decir de Colombia, de complejas modificaciones legislativas.

**El laudo.** El árbitro estimó que en efecto Colombia deberá aprovechar las flexibilidades que le ofrezca su ordenamiento jurídico para adoptar las medidas necesarias para ponerse a tono con la resolución del OSD. Rechazó que hasta la fecha sólo hubiese realizado unos “debates internos”, sino que asumió sus actuaciones como pertinentes. No consideró que las etapas de incorporación al sistema computarizado y capacitación de funcionarios fuesen etapas previas o requisitos para la asunción de las nuevas medidas, sino más bien derivativas, consecuencias de estas últimas. Si bien consideró que el tema es de especial sensibilidad para Colombia, también rescató que el GE no había podido arribar a la conclusión de que las medidas impugnadas efectivamente sirviesen al efectivo combate al fraude aduanero y al contrabando en Colombia. A la condición de país en desarrollo que invocada por ambas partes, Sacerdoti no consideró que fuese de peso para definir un plazo prudencial más largo o corto.

Es así como los ocho meses y 15 días establecidos en el laudo de Sacerdoti se cumplirán en febrero de 2010. Colombia ya anunció que cumplirá cabalmente el laudo, que ha sido celebrado y calificado por Panamá como “histórico fallo”.

## Disputa inicia en 2006

Las medidas aduaneras de la DIAN (a saber, el uso de precios indicativos y limitación de puertos de entrada), ya habían sido motivo de queja por parte de Panamá en julio de 2006. En dicha ocasión, Panamá había solicitado ante la OMC la celebración de consultas, logrando para noviembre de ese mismo año llegar a una solución mutuamente convenida con su vecino país, a través del denominado “Protocolo de Cooperación Aduanera”.



En virtud de dicho acuerdo, Colombia se comprometía a eliminar las medidas en conflicto, y Panamá a cambio colaboraría en un programa de investigación y prevención de infracciones aduaneras (por ejemplo: fraude, subfacturación y contrabando). No obstante, para el 26 de junio de 2007 Colombia volvía a emitir normativa muy similar a la que había derogado, a pesar de estar en vigor el Protocolo de Cooperación Aduanera, por lo que Panamá nuevamente solicitó la celebración de consultas ante la OMC.

Finalmente y una vez establecido el grupo especial respectivo, éste rechazó<sup>3</sup> la argumentación de Colombia en dos sentidos: en cuanto a las restricciones a los puertos de entrada, no estimó que éstas fueran útiles al combate del lavado de activos, el contrabando y la subfacturación, concretamente rechazando que las medidas tuviesen cabida dentro del inciso d) de las excepciones generales del artículo XX del GATT.

En cuanto a los precios indicativos, si bien Colombia aducía que éstos no eran utilizados para la valoración aduanera, sino sólo como referencia para detectar sub facturaciones, el GE entendió que en efecto estos precios sí eran usados como los valores aduaneros de recaudación de los aranceles de aduanas. Parte del problema detectado por el GE en el sistema de precios indicativos colombiano, es que éste determina el precio indicativo de manera fija y previa a la importación, y no “caso por caso”, como pide el Acuerdo de la OMC sobre Valoración en Aduana.

### Colombia ante Comité MSF

Colombia también se verá con otro de sus países limítrofes y además socio natural ante la OMC; esta vez Venezuela. Sólo que en esta ocasión lo hará como querellante, esperando encontrar en la OMC una respuesta satisfactoria a las numerosas medidas del gobierno venezolano destinadas a “llevar el comercio a cero” con Colombia, en el plazo de un año, según las estimaciones del Presidente Hugo Chávez. Recordemos que las relaciones bilaterales entre estos dos países están en extremo agrietadas, y se agravaron aún más desde que Colombia firmó un acuerdo de cesión de bases militares con los EE.UU. Uno de los rubros más afectados es el comercio bilateral, que está en picada ante la decisión del Presidente Chávez de sustituir todas las importaciones colombianas con los mercados argentino y brasileño.

En este caso particular y a juicio de Colombia, Venezuela ha venido imponiendo una serie de medidas sanitarias y fitosanitarias que están afectando gravemente las exportaciones agropecuarias colombianas, las cuales representarían un 17% de las exportaciones<sup>4</sup> a ese país. Concretamente el Instituto Nacional de Salud Agrícola Integral de Venezuela habría suspendido, desde mediados del mes de octubre, la inspección y emisión de certificados fitosanitarios y zoosanitarios de inspección de productos y subproductos vegetales y animales provenientes de Colombia.

Colombia ha identificado que los productos más afectados serían carnes, ganado en pie, embriones y semen de bovino, frutas y hortalizas, material genético aviar, huevos y carne de ave, cigarrillos, alimento para animales, café y productos de molinería que habrían representado unos US\$ 1.060 millones en exportaciones colombianas hacia Venezuela en el año 2008.

El ministro colombiano de Comercio, Industria y Turismo, Luis Guillermo Plata, afirmó que las disposiciones venezolanas violentan “de manera flagrante” el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC. Específicamente estarían siendo infringidas las obligaciones de I. Asegurar que cualquier medida sanitaria o fitosanitaria se aplique únicamente cuando resulte necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales, o para preservar los vegetales. II. Que tales medidas estén fundamentadas en principios científicos. III. Que las medidas no hagan discriminaciones arbitrarias o injustificables entre Miembros. IV. Que su aplicación no se haga de manera que constituyan una restricción encubierta del comercio internacional. Más aún, Venezuela ni siquiera habría informado ni a Colombia ni a la OMC de las medidas, con lo cual habría contravenido las disposiciones sobre transparencia.

Venezuela ahora deberá revisar sus medidas, a lo cual se ha comprometido además de tratar el tema de manera bilateral. Si decide mantenerlas, habrá de dar una justificación ante el Comité de MSF de la OMC, que sin embargo, no se reunirá sino hasta en febrero del año 2010. Hasta entonces, la ya complicada situación económica y social podría empeorar, particularmente en las comunidades limítrofes de ambos países.

La tensa situación colombo-venezolana tiene en vilo a los empresarios de ambos países, acostumbrados a una relación comercial natural. El presidente de Fedecámaras de Venezuela Noel Álvarez, ha realizado llamados a ambos gobiernos para que limen asperezas y “piensen en las consecuencias para los ciudadanos, los consumidores y los trabajadores, que resultan perjudicados”. Los efectos más notorios que se han podido identificar son un marcado aumento en el desempleo y con ello, un aumento en el empleo informal, así como el contrabando.

En una reciente Declaración de la Cámara Venezolano - Colombiana de Frontera se manifestó que “el comercio, la industria y la inversión binacional son un derecho de los pueblos e instrumentos de facilitación e integración”. Por lo pronto, las esperanzas deberán centrarse en que la representación de Colombia ante la OMC esta vez sí pueda justificar sus alegatos.

*“Venezuela está imponiendo medidas sanitarias y fitosanitarias que están afectando gravemente las exportaciones agropecuarias colombianas”*

<sup>1</sup> Arbitraje de conformidad con el párrafo 3 c) del artículo 21 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias. ARB-2009-1/25. Laudo del Árbitro Giorgio Sacerdoti del 15 de septiembre de 2009.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Colombia precios indicativos y restricciones a los puertos de entrada. Informe del Grupo Especial. WT/DS366/R del 27 de abril de 2009.

<sup>4</sup> Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. (2009, 30 de octubre). Colombia lleva ante la OMC restricciones al comercio impuestas por Venezuela. Consultado el 2 de noviembre de 2009 en <http://www.mincomercio.gov.co/eContent/NewsDetail.asp?ID=7865&IDCompany=1>

# ¿Es India el socio comercial que Latinoamérica necesita?

Aunque de forma incipiente y modesta, el intercambio comercial entre India y Latinoamérica se ha intensificado en los últimos años. Este mercado sin duda representa para América Latina y el Caribe (ALC) una puerta abierta hacia la diversificación.

El segundo país más poblado y la décima segunda mayor economía mundial son parte de la carta de presentación de la República de India al mundo. Cuenta con una economía especializada en el área de servicios que en 2008 representó el 54% de su PIB, seguido por la rama industrial (de carácter tecnológico) con un 30%, y el sector agrícola con el 16% restante.

A la fecha, India ha firmado acuerdos parciales con el Mercosur (2003), Chile (2007), México (2007) y Argentina (2008), un acuerdo marco con Brasil (2004)<sup>1</sup>, y varios acuerdos bilaterales con Perú. Parte de la estrategia de acercamiento de India con la región empieza a gestarse en el año 1997 cuando el Gobierno indio formula el Latin American Program, Focus LAC; el cual permanece vigente hasta hoy en día.

## Latinoamérica y la economía del elefante

No obstante las buenas intenciones, la tendencia de inversión extranjera directa (IED) de la India en ALC se muestra un tanto aletargada. Durante el periodo comprendido entre 1990 y 2009, la inversión en la región representó apenas un 0,11% de los ingresos totales, alcanzando US\$ 11 millones<sup>2</sup>. El destino de la IED se ha concentrado en sectores como el de minería, hidrocarburos, servicios, software y la producción de medicamentos genéricos en países como Brasil, México y Argentina.

En cuanto al intercambio comercial entre estos dos actores, éste ascendió a US\$ 9.000 millones en 2008, concentrándose principalmente en seis países (Brasil, México, Colombia, Argentina, Chile y Perú), bajo la categoría de oferta exportable de carácter primario y manufacturas basadas en productos primarios. Para 2008, las exportaciones de ALC a la India sumaron un 3,2% del total exportado y un 2,1% en lo que se refiere a las importaciones indias hacia la región<sup>3</sup>. Si se comparan estos rubros con los datos de 2004, que representaron un 2,4% y 1,8% respectivamente, se percibe un modesto aumento<sup>4</sup>.

No es de extrañar que por la naturaleza de la economía de la India y el tipo de oferta exportable de países como Brasil (acero, hidrocarburos), México (hidrocarburos, químicos) y Argentina (sector minero), las relaciones con Latinoamérica se hayan centrado en países del Cono Sur y solamente con México en el resto del continente.

En el caso de Centroamérica, el intercambio no ha sido prioritario, lo que se explica por la aún marcada dependencia de las economías del Istmo centroamericano con los mercados de los EE.UU. y Europa. Lo anterior se refleja en

la baja dinámica de las exportaciones de Centroamérica hacia las economías de Asia Pacífico y por consiguiente a la misma India.

Si consideramos en qué sectores compiten ALC e India y en cuáles son complementarios, debemos considerar que la presencia de una economía de servicios, intensiva en tecnología y con alta densidad poblacional, marca la pauta en el tema comercial. Por ejemplo, en el caso de bienes primarios, o con bajo grado de manufactura (acero, cobre, maíz, petróleo), hay un interés creciente por parte de India. Sin embargo, si nos referimos a otros sectores como la producción de trigo o aquellos como el ensamblaje automotriz y software, México y Brasil incluso serían competidores. En el otro lado de la moneda, la oferta de India para ALC se concentra principalmente en textiles, automóviles y medicamentos genéricos.

## Diversificando socios

Pese a la importancia y potencial de la India como socio comercial, todavía no existe una estrategia regional coordinada. Precisamente las visitas que en los últimos cinco años han realizado a la India los mandatarios de Venezuela (2005) México y Brasil (2007), Costa Rica (2008) Chile y Argentina (2009), han tendido a reforzar las relaciones bilaterales y pero no un esfuerzo integral para competir y abastecer el mercado indio. Hasta ahora los intentos individuales no se han traducido en acuerdos más concretos como lo serían los tratados de libre comercio (TLC) con la potencia, aunque en la agenda pendiente se encuentran los acuerdos de India con Chile y Perú.

Para India, América Latina es un mercado pequeño pero incipiente. La creciente demanda de materias primas y la capacidad de aprovisionamiento de las economías latinoamericanas podría ser el motor de esta relación. No obstante, esto debe ser acompañado de estrategias que orienten la inversión y cooperación en áreas fuertes de la India (TIC, I+D), en las cuales Latinoamérica pueda potenciar la externalización de los procesos de aprendizaje y aumentar las posibilidades de inversión.

<sup>1</sup> Sistema de Información de Comercio Exterior (2009).

<sup>2</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (2009). *India: El nuevo grande choque para América Latina. Retos y Oportunidades para el comercio y la inversión*.

<sup>3</sup> Costa Rica constituye una excepción, ya que más del 20% de sus exportaciones se dirigen a los mercados de Asia- Pacífico.

<sup>4</sup> CEPAL (2008). *El Arco del Pacífico Latinoamericano y su proyección a Asia- Pacífico*.

# Enfoque de Cadenas Globales para el análisis del sector agroindustrial en países en desarrollo

Gary Gereffi\*

Comprender la lógica detrás de las Cadenas Globales de Valor (CGV) es fundamental para el diseño de políticas sectoriales. Partir del entendimiento específico de la dinámica de poder que rige las CGV, la distribución del ingreso y la magnitud de la competencia, permitirá potenciar los efectos de las medidas nacionales que se ejecuten.

## La dinámica e importancia del sector agrícola

El sector agrícola es sumamente importante para la prosperidad económica de los países en desarrollo. Este sector sigue siendo una de las principales fuentes de empleo y a pesar de la expansión de los sectores manufactureros y de servicios, representa con frecuencia la mayoría de las exportaciones de un país, siendo un componente importante del crecimiento económico nacional. Además, gran proporción de la población agrícola la integran típicamente los pequeños agricultores, donde muchas mujeres desempeñan un papel central en su calidad de propietarias y trabajadoras de pequeñas y medianas fincas.

El acceso a los mercados de insumos y productos funcionales y dinámicos a nivel local, nacional y mundial es relevante para la ampliación y mejora de la productividad agrícola. Estas actividades están a menudo restringidas por la falta de información de mercado y de los consumidores, la falta de capacidad para satisfacer las normas internacionales de calidad y seguridad, la mala organización del transporte, la distribución y comercialización, y la insuficiencia del crédito, así como las barreras comerciales.

Para enfrentar estos problemas son necesarias nuevas perspectivas analíticas que permitan captar las complejidades de los sistemas de la producción y distribución agrícola, e igualmente tomar en cuenta la proliferación de estándares privados y públicos que regulen la venta de productos agrícolas y alimentarios en los mercados globales.

## El enfoque de las Cadenas Globales de Valor

El marco de la CGV proporciona un enfoque innovador y muy apropiado para abordar los retos y oportunidades que ofrece el desarrollo del sector agrícola en la región latinoamericana. Como resultado de la globalización, todas las industrias hoy en día deben ser analizadas en términos de complejas redes de producción y comercialización internacional, en las cuales la creación, la apropiación y el mantenimiento del valor están determinados por la posición y las capacidades de las empresas y los países en las CGV.

En el sector agroalimentario, los países desarrollados tienden a ser sede de las grandes empresas mundiales de agro

negocios que suministran semillas, fertilizantes y pesticidas a los agricultores de todo el mundo (por ejemplo, Cargill, Monsanto y Bayer Crop Science), las empresas multinacionales que venden productos alimenticios etiquetados y envasados (por ejemplo, Kraft, Nestlé y Unilever), franquicias mundiales de comida rápida (McDonald's, KFC, Pizza Hut), grandes supermercados y otros intermediarios que importan grandes cantidades de productos frescos de las economías en desarrollo (por ejemplo, Tesco, Whole Foods, y Wal-Mart). Estas compañías globales establecen los estándares de precio, calidad, embalaje y entrega que afectan la capacidad de tener éxito o fracasar en el mercado internacional de los agricultores y proveedores de sistemas de producción local de alimentos en todo el mundo.

Bajo esta consideración, los elementos esenciales del análisis de estas cadenas incluyen la estructura de insumo-producto, la geografía de las cadenas, sus mecanismos de control, y otros arreglos institucionales pertinentes. De esta forma se hace hincapié en cuáles segmentos de la cadena tienen el mayor control sobre las actividades, hacia delante y atrás, su posición geográfica, y cómo los canales de distribución a los consumidores extranjeros y nacionales a lo largo de la cadena afectan en la medida en que los pequeños y medianos productores obtienen oportunidades para el mejoramiento industrial y acceso a mayores beneficios.

El enfoque de las CGV se ha fortalecido con el uso de metodologías complementarias. Estas adiciones incluyen el uso de la evaluación del ciclo de vida (ECV) para medir los impactos ambientales, la teoría de juegos y técnicas de simulación para entender mejor la negociación entre los

*“Como resultado de la globalización, todas las industrias hoy en día deben ser analizadas en términos de complejas redes de producción y comercialización internacional”*

actores estratégicos en las cadenas de valor mundiales, la utilización de los costos de transacción y la teoría de redes para promover la comercialización de los cultivos. De igual forma, se destaca la importancia de los factores ambientales y las preocupaciones relacionadas a la sostenibilidad a fin de aumentar las opciones de mejora que, junto con el tema del trabajo digno y condiciones laborales, se encuentran entre los tópicos contemporáneos más requeridos para potenciar la mejora social de las CGV.

### El diseño de políticas a partir del análisis de la CGV

Algo muy valioso en la aplicación del enfoque de la CGV es el uso de este componente teórico para propiciar el diseño de políticas futuras y opciones estratégicas, tanto para las empresas como para los agentes institucionales. Específicamente en lo relacionados con las políticas que reflejan la diversificación, diversas formas de integración industrial, el control de la calidad de los productos, y la importancia de la inversión extranjera directa.

Al abordar la distribución del valor, los países en desarrollo suelen ejecutar las actividades básicas, creando así una desigualdad en la distribución de los beneficios. Cadenas de valor agrícolas, como el melón y el café, ejemplifican esta realidad.

*“Las relaciones más orientadas hacia el mercado funcionan para actividades estandarizadas o de escaso valor en la parte primaria inferior de la cadena, localizadas en los países en desarrollo”*

Lo anterior debe llamar la atención a la necesidad de considerar los tipos de control en la cadena, tanto horizontal como vertical, con especial atención a quién tiene el acceso a los mercados y a las capacidades de los agricultores para diversificar sus productos, que afectan las posibilidades de las empresas para mejorar su posición en estas cadenas.

Por otra parte, el papel de los contratos es esencial bajo circunstancias específicas. Los pequeños productores pueden ser capaces de recibir más ganancias y aumentar sus oportunidades en la cadena de valor

mediante contratos directos con los procesadores y exportadores. A su vez, esto permite que los compradores estén más capacitados para proporcionarles la asistencia técnica e información sobre el mercado.

Entender la lógica de las estrategias de abastecimiento y los cada vez más rigurosos requisitos de desempeño por los principales compradores en las cadenas globales alimentarias y agrícolas, son elementos fundamentales que no se deben obviar para la generación de propuestas sobre las

opciones de mejoras para los exportadores de los países en desarrollo.

Los vínculos jerárquicos relacionados con la propiedad de las empresas multinacionales, o redes cautivas con proveedores preferidos, pueden operar en los niveles superiores de las CGV, mientras que las relaciones más orientadas hacia el mercado funcionan para actividades estandarizadas o de escaso valor en la parte primaria inferior de la cadena, las cuales se localizan en los países en desarrollo. Redes modulares o relacionales están operando en los segmentos medios de estas cadenas<sup>1</sup>. Con ello, la coordinación de las empresas multinacionales se mantiene y se transmite a lo largo de la cadena por medio de la estructuración de sus redes de proveedores, posicionados en los nodos intermedios de las cadenas de producción.

Además, en un contexto como el actual, donde la crisis financiera y económica internacional ha requerido la propuesta de acciones nacionales para hacerle frente, el tema del análisis de las políticas agroalimentarias cobra especial importancia ya que obliga a un replanteamiento de la forma en que las políticas económicas han sido diseñadas durante los últimos años.

Lo anterior involucra no sólo los aspectos relacionados con la regulación de los mercados, sino también lo relativo a la alta vinculación de los mercados internacionales, que a su vez obliga a los agentes económicos a tomar decisiones adecuadas para posicionarse de la mejor manera en los mercados que abastecen.

Finalmente, el enfoque de análisis de cadenas en sí mismo solamente se vuelve una herramienta fundamental en la medida en que contribuya al entendimiento de los procesos detrás del intercambio de productos, la concentración de los mercados, y las fuerzas que dominan su dinámica. En términos de gobernabilidad, ahora hay mayor conciencia de la co-existencia de múltiples estructuras de control que operan en los diferentes niveles de las CGV.

\* Profesor de Duke University. Este artículo se basa en las apreciaciones del autor de un libro que será presentado en noviembre de 2009, con el título “Cadenas Globales: Enfoque y Aplicaciones para Agroindustrias de países en desarrollo”, el cual es un aporte a la discusión de la importancia de la aplicación del Enfoque de Cadena Global de Valor al entendimiento de la dinámica productiva de los países en desarrollo y la generación de propuestas de política a partir del mismo. El estudio tiene particular énfasis en la región centroamericana.

<sup>1</sup> Gereffi, G., Lee, J., and Christian, M. 2008. “The Governance Structures of U.S.-Based Food and Agricultural Value Chains and Their Relevance to Healthy Diets.” Documento preparado para la Fundación Robert Wood Johnson el 17 de junio. [http://www.cgic.duke.edu/pdfs/GlobalHealth/Gereffi\\_Lee\\_Christian\\_RWJFPaper\\_17June2008.pdf](http://www.cgic.duke.edu/pdfs/GlobalHealth/Gereffi_Lee_Christian_RWJFPaper_17June2008.pdf)



# Migración: Un proceso en convulsión

El panorama para los migrantes es poco halagüeño. Aún cuando gran parte de esta población resiste la contracción de la actividad económica mundial, todavía no existe una ruta de acción clara para mejorar sus condiciones y afianzar los avances obtenidos.

El reciente Informe sobre Desarrollo Humano 2009, superando barreras: movilidad y desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) examinó de qué manera las políticas migratorias podrían aumentar el bienestar humano a mediano y largo plazo. Dentro de la propuesta se busca integrar una agenda de movilidad humana mediante dos dimensiones: la admisión y el trato.

Uno de las conclusiones del estudio del organismo multilateral es que la tendencia global de integración comercial no ha ido de la mano con una liberalización del tránsito de personas entre países. Algunos expertos han criticado que mientras la comunidad internacional se jacta de contar con una arquitectura institucional bien establecida que rige las relaciones comerciales y financieras entre los países, la gobernabilidad de la movilidad está caracterizada por ser un “régimen inexistente”, aunque con una importante salvedad: los refugiados<sup>1</sup>.

El llamado proceso de “globalización” no se ha desarrollado en el tema migratorio. En la actualidad, las políticas migratorias en la región están dirigidas a frenar la inmigración, sea aplicando mayores requisitos de ingreso para ciudadanos de otros países, o restringiendo en las legislaciones nacionales las posibilidades de ingreso legal de los inmigrantes.

## Barreras a la movilidad

Es necesario contrarrestar la idea errónea de que la migración repercute negativamente en la economía nacional, desplazando mano de obra nacional, o disminuyendo salarios, que ha sido la principal base para aumentar controles o crear regímenes especiales de visado, según indica el informe referido. En ese sentido, las políticas enfocadas a permitir la libre movilidad de personas deberían involucrar tanto a los gobiernos de destino como a los de origen y a otros participantes claves, tales como el sector privado, las asociaciones de comerciantes, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y los propios migrantes.

Un punto importante que determina los flujos de migración es la ubicación geográfica del país. Algunos países son convertidos en escalas para el “transito” ilegal de inmigrantes. Al respecto, la lucha de los gobiernos en ese frente contribuirá a permitir mayores flexibilidades en los regímenes de migración, ya que la inmigración ilegal es considerada una de las razones principales para colocar barreras de movilidad entre países. La composición del mercado laboral en algunos países también influye en el proceso de migración, desde y hacia otros lugares. Mientras algunos países demandan profesionales capacitados, en otros hay

una demanda por trabajadores con poca calificación, o en ciertos casos, que se convierten en “ilegales” debido a la estructura de la economía subterránea.

El informe publicado por el PNUD critica la tendencia a aumentar los controles migratorios. Los mayores flujos de migración se generan no hacia el exterior sino en el interior de cada país. Existen barreras que aún los propios países aplican para restringir la movilidad interna de sus ciudadanos, como lo son la prestación de servicios de salud suscritos a una zona en particular, o ciertos servicios públicos que requieren registros por zona.

## Remesas disminuyen

Uno de los principales aspectos que preocupa a los gobiernos de países de origen es el notable golpe que han sufrido las remesas a causa de la crisis económica actual. El Banco Mundial (BM) ha estimado que para 2009 las remesas hacia Latinoamérica disminuirían un 9,6%, lo que representa un total de US\$ 58.481 millones<sup>2</sup> en comparación a US\$ 64.717 millones de 2008. Debido a este adverso escenario se ha hecho un llamado a flexibilizar las reformas migratorias en países receptores, principalmente en América del Norte, Europa y Australasia.

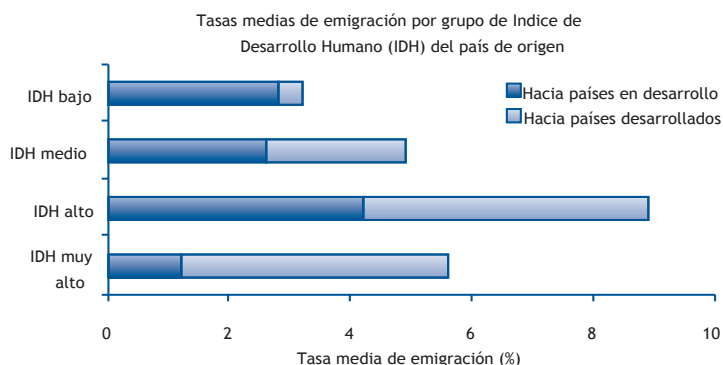
*En Centroamérica, Costa Rica es el país con mayor afluencia de inmigrantes de la región. Para los países sudamericanos y de la región andina, Chile y Argentina son los mayores destinos de ciudadanos latinoamericanos.*

El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha advertido que los países más afectados serán aquellos cuyo flujo de emigrantes hacia los países en crisis ha sido mayor. México y los países caribeños han sido los más golpeados, mientras que Centroamérica y los países sudamericanos han sufrido un menor impacto. La situación de México es particularmente preocupante, ya que al ser el país que más remesas recibe en Latinoamérica, con cerca de 12 millones de emigrantes, ha visto como los ingresos de las familias por este rubro han disminuido. Para el tercer trimestre se ha presentado una caída del 16,3%, que sumado al desempleo generado por la actual crisis económica, impacta fuertemente el consumo, ahorro y calidad de vida de estas familias. Según cifras del

Banco Mundial, México sufrirá en 2009 una caída del 13% de las remesas recibidas.

### Agenda pendiente en EE.UU.

En la reciente Cumbre de Líderes de América del Norte entre Canadá, Estados Unidos y México, efectuada en el mes de agosto, se abordó el tema de la migración, aunque no se vieron avances concretos al respecto. Debe mencionarse que dichas negociaciones son de gran interés y atención para muchos países de América Latina.



Fuente: Cálculos del equipo a cargo del Informe sobre Desarrollo Humano 2009, superando barreras: movilidad y desarrollo humano. (2009)

Si bien los Congresos de cada uno de estos países y los responsables de formular políticas enfrentan retos comunes, se requiere audacia para idear e implementar políticas migratorias diferenciadas pero que se ajusten al entorno del TLCAN y de otros acuerdos regionales. Liberalizar las actuales vías de entrada de modo que más trabajadores puedan inmigrar, asegurar derechos básicos a los migrantes, disminuir los costos de transacción de la migración, encontrar soluciones que beneficien tanto a las comunidades de destino como a los migrantes, facilitar el movimiento de personas dentro de su propio territorio e integrar la migración a las estrategias nacionales de desarrollo, son parte de las recomendaciones del PNUD<sup>3</sup>.

En efecto, el Presidente Barack Obama ha reiterado que el Congreso de Estados Unidos quizás tenga listo un borrador de la reforma migratoria para finales del año 2009 para que sea sometido a votación en 2010; aunque reconoció que por la crisis las prioridades legislativas de su gobierno son otras.

El estudio y mejora de la situación de los migrantes en la región están estancados no sólo por circunstancias políticas, sino por la crisis económica que ha impactado fuertemente a las economías. En la lista de prioridades, los inmigrantes terminan convirtiéndose en un tercero o cuarto asunto a tratar. Posiblemente para el próximo año y en forma que las condiciones económicas y sociales mejoren, puedan volver a la mesa la puesta en marcha de estrategias conjuntas de desarrollo que involucren mayores libertades para la migración legal.

### Propuestas pero con pocos receptores

El III Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo auspiciado por Naciones Unidas, realizado entre el dos y el cinco de

noviembre de este año, reunió a cerca de 200 personalidades internacionales. El encuentro que tuvo lugar en Atenas, Grecia, permitió tratar fórmulas para facilitar la integración social de los inmigrantes, fomentar sus derechos y desarrollar su capacidad laboral, informaron los organizadores. El Foro es un proceso consultivo internacional que no produce documentos vinculantes o decisiones normativas, pero quizás es el mayor foro donde se debate acerca de la migración, las condiciones en que se presenta en la actualidad y cómo los países podrían sacarle provecho con miras a más desarrollo.

El Informe del PNUD indica que existen algunas acciones que pueden ser desarrolladas de forma más directa y expedita por los distintos gobiernos para los propósitos antes mencionados. Liberalizar los actuales canales normales de entrada de los sistemas para el trabajo estacional en sectores como agricultura y turismo puede impactar importante y positivamente a las economías locales. Algunas iniciativas han demostrado sus bondades para varios países de América Latina, como es el caso de la integración de los inmigrantes latinos en programas de los ministerios de Trabajo e Inmigración de España y Canadá.

Una mayor flexibilidad migratoria es un tema delicado ahora que los indicadores de empleo en la región empeoran, y los programas de ayuda gubernamental mantienen presión sobre los presupuestos nacionales maltrechos por disminuciones en las exportaciones, el consumo y la recaudación tributaria. Los migrantes, mientras tanto, seguirán esperando mejores condiciones para atravesar las fronteras y encontrar oportunidades.

<sup>1</sup> Koslowski, R. (2008). "Global Mobility and the Quest for an International Migration Regime". En J. Chamie y L. Dall'Oglio (Eds.), International migration and development: Continuing the dialogue: Legal and policy perspectives. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones.

<sup>2</sup> Banco Mundial (2009, 3 de noviembre). Migration and Development Brief 11: A better-than-expected outcome for migration and remittance flows in 2009, but significant risks ahead.

<sup>3</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). Informe sobre Desarrollo Humano 2009, superando barreras: movilidad y desarrollo humano. [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2009\\_ES\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_ES_Complete.pdf)

*México será sede del IV Foro Global sobre Migración y Desarrollo 2010. En esta cita, Latinoamérica abrirá el debate sobre los procesos de migración y la responsabilidad de las naciones involucradas en este fenómeno.*

*El evento buscará discutir temas importantes para la región, así como para los países receptores y emisores, entre los que se destacarían la migración indocumentada, los derechos humanos, y otros tópicos en la compleja agenda de discusión multilateral.*

## ICTSD al día

### Diálogo Centroamericano sobre “Medidas relacionadas con la Biodiversidad y el Sistema de Propiedad Intelectual”

Crear mayores sinergias a nivel regional entre propiedad intelectual y biodiversidad, y promover un mejor equilibrio entre el uso sostenible de los recursos biológicos y los incentivos creados por el régimen mundial de propiedad intelectual fueron parte de los objetivos del diálogo que tuvo lugar del 17 al 19 de noviembre en Costa Rica.

ICTSD, con apoyo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, y GTZ (Agencia de cooperación alemana), ha emprendido una serie de diálogos regionales que sirvan como plataforma para identificar las preocupaciones y las áreas prioritarias en esta materia, así como definir las áreas en las que se requiere más asistencia técnica.

Entre las conclusiones de este primer diálogo destaca la necesidad de sensibilizar a los sectores público y privado sobre la importancia de este tema en Latinoamérica. Se recomienda además impulsar una mayor participación del sector privado en el desarrollo de negocios sostenibles en materia de biodiversidad, así formar una red de expertos regionales que apoyen el diseño de leyes modelos en la materia y que a su vez facilite el involucramiento del sector privado (usuarios y proveedores). Además del fortalecimiento de la relación entre biodiversidad y propiedad Intelectual en los ámbitos nacional y regional, se requiere que las posiciones repercutan en las negociaciones y foros multilaterales apropiados. <http://ictsd.org/i/events/dialogues/59191/>

### ICTSD Geneva Trade and Development Symposium (28 de noviembre al 2 de diciembre)

De manera simultánea a la VI Conferencia Ministerial en Ginebra, ICTSD convoca a gobiernos, especialistas y sociedad civil a hacer una evaluación del comercio multilateral y regional, así como de los temas aún pendientes en la Ronda Doha.

Numerosas son las instituciones que participan en este esfuerzo de ICTSD, que de manera relevante abordará el papel de las economías emergentes, la relación entre cambio climático y competitividad, el funcionamiento de la OMC y las nuevas perspectivas para el comercio.

El simposio de ICTSD constituye una excelente oportunidad para escuchar de primera mano la opinión de muchos de los principales actores en las presentes negociaciones, y reflexionar en torno al futuro de la OMC.

Mayores informes en el sitio web dedicado a este evento:

<http://www.ictsdsymposium.org/>

### Copenhague en la mira

ICTSD estará presente en la conferencia de Copenhague sobre cambio climático, donde idealmente se alcanzaría un acuerdo internacional para paliar la urgente situación de calentamiento global. Espacios de diálogo y análisis estarán disponibles para los siguientes temas:

- Patentes y tecnologías ambientales;
- Comercio y difusión de bienes y tecnologías amigables con el cambio climático;
- Comercio, cambio climático y agricultura bajo la Plataforma ICTSD-IPC (International Food & Agricultural Trade Policy Council) en esa materia;
- Competitividad, adaptación y resiliencia económica en países menos adelantados, economías pequeñas y vulnerables, y pequeños estados insulares.

Más información en: <http://www.ictsd.org/>

Puentes tiene como objetivo el reforzar la capacidad de los actores sociales en el área de comercio internacional y desarrollo sostenible, poniendo a su disposición información y análisis relevante para una reflexión más informada sobre estos temas. Además, busca crear un espacio de comunicación y de generación de ideas para todos aquellos involucrados en los procesos de formulación de políticas y de negociaciones internacionales.

Puentes es publicada por el Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD), y por el Centro Internacional de Política Económica (CINPE) de la Universidad Nacional de Costa Rica.

#### Comité Editorial

Perla Buenrostro  
Randall Arce Alvarado  
Suyen Alonso Ubieta  
Gloria Carrión  
Maximiliano Chab  
Carlos Murillo  
Pedro Roffe

#### Contribuyeron para este número

Suyen Alonso Ubieta  
Daniela Álvarez Keller  
Randall Arce Alvarado  
Perla Buenrostro Rodríguez  
Gustavo Salas Orozco

#### ICTSD

Presidente Ejecutivo:  
Ricardo Meléndez Ortiz  
7, chemin de Balxert  
1219, Ginebra, Suiza  
[puentes@ictsd.ch](mailto:puentes@ictsd.ch)  
[www.ictsd.org](http://www.ictsd.org)

#### CINPE

Director: Gerardo Jiménez Porras  
Tel.: (506) 2263-4550  
Apdo. Postal 2393-3000 Heredia,  
Costa Rica  
[www.cinpe.una.ac.cr](http://www.cinpe.una.ac.cr)

La producción de PUENTES entre el comercio y el desarrollo sostenible ha sido posible gracias al apoyo generoso de todos nuestros donantes.

Para suscribirse gratuitamente, accese a nuestra página en Internet.

Las opiniones expresadas en los artículos firmados en Puentes son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de ICTSD, de CINPE, ni de las instituciones que ellos representan.

## EVENTOS

### NOVIEMBRE

- 26 Cumbre de Países Amazónicos. Manaus, Brasil.
- 27 V Reunión del Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social. Lima, Perú. <http://www.comunidadandina.org>
- 27 V Reunión del Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social e Instalación del Consejo Andino Asesor de Altas Autoridades de la Mujer e Igualdad de Oportunidades. Lima, Perú. <http://www.comunidadandina.org>
- 30-1 The New Future of Human Rights and Environment: an Eminent Persons Meeting to Move the Global Agenda Forward. Nairobi, Kenya. <http://www.unep.org>
- 30-2 Geneva Trade and Development Symposium. Ginebra, Suiza. <http://www.ictdsymposium.org/>
- 30-2 Séptima Conferencia Ministerial de la OMC. Ginebra, Suiza. <http://www.wto.org>

### DICIEMBRE

- 1-3 VII Conferencia sobre Responsabilidad Social Corporativa. Punta del Este, Uruguay. <http://events.iadb.org>
- 4 La crisis financiera internacional y sus mecanismos de resolución. Lima, Perú. <http://events.iadb.org>
- 7-8 El papel de los gobiernos subnacionales en la provisión de vivienda en América Latina y el Caribe. Washington, D.C. <http://events.iadb.org>
- 7-18 Conferencia sobre Cambio Climático, Naciones Unidas. Copenhague, Dinamarca. <http://es.cop15.dk/>
- 10 Seminario Internacional LA-KLEMS. Santiago, Chile. <http://www.eclac.org>
- 10-11 Survey Design and Measurement in Development Economics. Washington, D.C. <http://econ.worldbank.org>
- 10-11 Taller Eficiencia en el uso de recursos: perspectivas económicas. Buenos Aires, Argentina. <http://www.redmercosur.org.uy>
- 14 UN Country Level Support - Side Event COP-15. Copenhague, Dinamarca. <http://es.cop15.dk/>
- 17-18 Consejo General de la OMC. Ginebra, Suiza. <http://www.wto.org>

## PUBLICACIONES

Centro de Economía Internacional, CEI (2009). *Comercio y cambio climático: el camino hacia Copenhague*. Buenos Aires.

Clyde, G. & Kim, J. (2009). *The World Trade Organization and Climate Change: Challenges and Options*. Washington, D.C.

Chaytor, B. (2009). *Environmental Issues in Economic Partnership Agreements: Implications for Developing Countries*. ICTSD, Programme on EPAs and Regionalism, Issue Paper No. 1. Ginebra.

International Food Policy Research Institute, IFPRI (2009). *Climate Change: Impact on Agriculture and Costs of Adaptation*. Washington, D.C.

Lazo Grandi, P. *Trade Agreements and their Relation to Labour Standards*. ICTSD, Programme on EPAs and Regionalism, Issue Paper No. 3. Ginebra.

Obote, C. (2009). *Legal and Systematic Issues in the Interim Economic Partnership Agreements: Which Way Now?* ICTSD, Programme on EPAs and Regionalism, Issue Paper No. 2. Ginebra.

Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD (2009). *The Economics of Climate Change Mitigation: Policies and Options for Global Action Beyond 2012*. París.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano - Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*. Nueva York.

Romero, J. (2009). *Medición del impacto de los acuerdos de libre comercio en América Latina: el caso de México*. México: CEPAL.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, SELA (2009). *Crisis Alimentaria en América Latina y el Caribe. Propuesta de acciones a nivel regional*. Caracas.

World Bank (2009). *Low-carbon development for Mexico*. Washington, D.C.

World Resources Institute, WRI (2009). *Power, Responsibility, and Accountability: Re-Thinking the Legitimacy of Institutions for Climate Finance*. Washington, D.C.