

Puentes

ENTRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Número 3

Volumen XI. Septiembre 2010

Disponible en Línea

www.ictsd.org/news/puentes
www.cinpe.una.ac.cr/revista_puentes/

Negociaciones Mercosur - UE

Las negociaciones entre
el Mercosur y la Unión
Europea: un enfoque desde
el Mercosur

Propiedad Intelectual y Salud
Pública en el AdA entre la UE
y Colombia y Perú

¿Recuperan los precios
internacionales de productos
agropecuarios básicos su
tendencia de mediano plazo?

¿Hacia dónde se dirige la
Política de cambio climático
de EE.UU.?

El derrame de petróleo en el
Golfo de México



International Centre for Trade
and Sustainable Development



CENTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA
PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE



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 Buenrosto Rodríguez
Randall Arce Alvarado
Suyen Alonso Ubieta
Maximiliano Chab
Carlos Murillo
Pedro Roffe

Contribuyeron para este número

Suyen Alonso Ubieta
Randall Arce Alvarado
Perla Buenrosto Rodríguez
Gustavo Salas Orozco

ICTSD

Presidente Ejecutivo:
Ricardo Meléndez Ortiz
7, chemin de Balxert
1219, Ginebra, Suiza
Puentes@ictsd.ch
www.ictsd.org

CINPE

Director General:
Gerardo Jiménez Porras
Tel.: (506) 2562-4444 / 2562-4326
Apdo. Postal 2393-3000
Heredia, Costa Rica.
puentes@una.ac.cr
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 de Internet, o escribanos a: puentes@ictsd.ch

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.

Estimado Lector,

Las negociaciones entre la Unión Europea (UE) y el Mercosur están de vuelta en los diarios. Ambos bloques han afirmado que se esforzarán para llegar a un exitoso acuerdo. Por tal motivo, iniciamos esta edición con un análisis de Mauricio López Dardaine, especialista argentino en temas de comercio exterior, quien reflexiona sobre el reinicio de estas negociaciones que parecían ya olvidadas.

Acerca de las relaciones de la UE y Latinoamérica, en este número también consideramos oportuno incluir el artículo del Profesor Xavier Seuba de la Universidad de Pompeu Fabra, y de Juan Fernando García, del gobierno colombiano, sobre cómo fueron finalmente abordadas las consideraciones de propiedad intelectual y salud pública en el Acuerdo de Asociación entre la UE y Colombia y Perú.

Para negociadores y empresarios del sector, otro artículo que probablemente será de utilidad son los resultados del estudio de Giovanni Anania, de la Universidad de Calabria, sobre los efectos de los Acuerdos de Asociación firmados por la UE con los países latinoamericanos respecto al banano.

Los precios de los productos agrícolas han sufrido variaciones importantes desde hace algunos años, provocando estragos importantes, sobre todo en los países en desarrollo. Carlos Pomareda y Joaquín Arias estudian esos cambios en Puentes, proponiendo recomendaciones de política en ese sentido.

En seguimiento a la serie de estudios comisionados por ICTSD sobre los eventuales impactos de la Ronda Doha en algunos productos clave, en esta edición presentamos el trabajo de

Mario Jales sobre lo que podría suceder en el mercado internacional del algodón.

La política estadounidense de cambio climático reaparece en Puentes, pues las discusiones en torno a ella se tornan cada vez más relevantes, a pesar de las pocas probabilidades de concretar en el corto plazo una ley sobre la materia.

El derrame de petróleo en el Golfo de México es un evento que la revista busca analizar desde distintas perspectivas. En esta ocasión, Ryan Saxton, de la Universidad de Kentucky, estudia el fenómeno respecto a las consecuencias que podrían presentarse en el juego de poder y mercado de las compañías petroleras.

Finalmente, en este número agregamos las relevantes conclusiones del Informe Mundial de Inversiones de este año, que se enfoca en la inversión de bajo carbono, la cual será fundamental en la lucha contra el cambio climático.

Puentes quiere agradecer por su preferencia, y como siempre, espera que esta edición sea de su agrado.

Atentamente,

El equipo de Puentes

En este número

Páginas

Las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea: un enfoque desde el Mercosur.

3

Mauricio López Dardaine

Propiedad Intelectual y Salud Pública en el AdA entre la UE y Colombia y Perú.

5

Xavier Seuba y Juan Fernando García

Las implicaciones de los acuerdos comerciales entre la UE y la Comunidad Andina y

7

Centroamérica para el caso del banano. *Giovanni Anania*

¿Recuperan los precios internacionales de productos agropecuarios básicos su tendencia de mediano plazo? *Carlos Pomareda y Joaquín Arias*

9

Potenciales efectos de las reformas en el mercado mundial de algodón. *Mário Jales*

11

¿Hacia dónde se dirige la política de cambio climático de Estados Unidos?

13

El derrame de petróleo en el Golfo de México y sus implicaciones para las compañías nacionales de petróleo. *Ryan Saxton*

15

Combatiendo el cambio climático a través de la inversión: una mirada al Informe sobre las inversiones en el mundo 2010.

17

Novedades

19

Calendario y referencias

20

Las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea: un enfoque desde el Mercosur

Mauricio López Dardaine*

Quizás no esté de más retomar lo que decía Puentes Quincenal a principios de julio de 2010: “Europa y los países del Mercado del Sur (Mercosur) finalizaron la semana pasada una ronda de negociaciones para establecer un acuerdo comercial entre los dos bloques. Éstas habían sido suspendidas en 2004 al presentarse discrepancias de fondo en el tema del acceso de productos agrícolas al mercado de la Unión Europea así como de bienes industriales (al mercado del bloque Mercosur), diferencias que al parecer persisten”.



No hay dudas después de la ronda realizada en Buenos Aires, cuando Argentina ejercía hasta ese momento la presidencia pro témpore del Mercosur, de que las diferencias persisten. No vamos pues a referirnos aquí a dichas divergencias, ya que como bien señala Puentes, esos desacuerdos no son nuevos pues están en la raíz de las enormes dificultades que habrá que superar mediante negociación al más alto nivel político si pretende llegar a buen puerto.

¿Qué hay de nuevo entonces?

¿Por qué en medio de las dificultades económicas que enfrenta la Unión Europea (UE) surge este renovado impulso luego de seis años muertos desde el punto de vista negociador? No pretendemos tener todas las respuestas, ni mucho menos. Intentamos sí aportar algunas reflexiones elaboradas desde el Mercosur y en particular desde la Argentina, para procurar acercarnos a algunas de las respuestas.

Inclusive en el caso que aquí tratamos existe un hecho adicional: la exigencia desde el primer día de la UE de que la negociación sea de bloque a bloque. Por otro lado, debemos recordar que durante este segundo semestre de 2010 el Presidente Luiz Inácio Lula da Silva estará casi concluyendo su segundo mandato. Simultáneamente ejercerá la presidencia pro témpore del Mercosur hasta diciembre del año en curso.

Adicionalmente es importante reconocer que durante los últimos años el Mercosur no logró – ¿o no intentó? – cerrar negociaciones de acuerdos sustanciales. Se debe retroceder varios años para encontrarnos con la conclusión exitosa de acuerdos con Chile o la Comunidad Andina (CAN); aunque este último haya resultado en un andamiaje excesivamente complejo.

Para el Presidente Lula da Silva entonces, el poder colocar su firma en un acuerdo de la magnitud que representa el del Mercosur con la UE, significaría un logro internacional muy importante para coronar su doble mandato. En la Argentina por su lado, el período presidencial en curso culmina en 2011, por lo que no habrá otra oportunidad para que ocupe nuevamente la presidencia pro témpore del

Mercosur. Si se lograra cerrar el acuerdo con la UE, la presidenta argentina aparecería como quien presidió el Mercosur durante el relanzamiento de las negociaciones y cuyo país fuera anfitrión de la importante ronda realizada entre el 29 de junio y el 2 de julio del año en curso. En el caso del Uruguay, recordemos que ya durante la presidencia de Jorge Battle, dicho país procuraba obtener la anuencia de sus socios mayores para poder negociar con la UE. Esta solicitud no prosperó, pero su interés por negociar no parece haber mermado aunque a Battle le hayan seguido dos gobiernos de signo político diferente (el de Tabaré Vázquez y el actual de José Mujica).



Hay ciertos aspectos de la negociación que son preponderantes para la UE, respecto de los cuales durante el período que antes llamamos “años muertos”, el Mercosur se ha esforzado en realizar avances importantes.



Serias dificultades técnicas para exportaciones del Mercosur a la UE

Esto no significa que el Uruguay no tenga sus preocupaciones. En efecto, las normas sanitarias y fitosanitarias que fijan unilateralmente las cadenas de supermercados en la UE preocupan al Uruguay. Es más, el planteo fue recientemente elevado a los órganos correspondientes de la Organización Mundial de Comercio (OMC). El contador Mario Piacenza, director de la Oficina de Asuntos Internacionales del Ministerio de Ganadería del Uruguay, explicó que muchas veces estas normas privadas contienen medidas unilaterales que son más exigentes que lo que fijan incluso las organizaciones internacionales de referencia.

También las normas oficiales comunitarias tienen un peso similar que afecta a otros sectores. Por ejemplo, respecto de las exportaciones de industrias como la química y petroquímica del

Mercosur, con un mayor impacto en el Brasil y en la Argentina dado el volumen y diversidad de productos que ambos países miembros exportan a la UE. Tal es el caso del REACH (registro, evaluación, autorización y restricción de sustancias y preparados químicos), que entró en vigor el 1º de junio de 2007 y que hoy está ya en un estado avanzado de implementación. Sus objetivos declarados son: proteger mejor la salud y el medio ambiente de los posibles riesgos derivados de las sustancias químicas; promover el uso de métodos alternativos de comprobación de la seguridad; y mejorar la manipulación y el uso de estas sustancias con total seguridad en todos los sectores de la industria. Esta imposición tiene costos elevados para los exportadores del Mercosur junto con los importadores europeos que son sus clientes. A pesar de que los fines son loables, el registro es altamente complejo y constituye una barrera de hecho para los productores más pequeños que no pueden afrontar los costos que el proceso REACH conlleva aparejados.

La UE se queja, por su lado, de las presuntas trabas que la Argentina ha opuesto a algunas de sus exportaciones. Nadie puede dudar, siendo objetivos, que algunos funcionarios argentinos han procedido con considerable desprolijidad. No obstante, impericia aparte, los principales importadores locales reconocen que se trata sólo de algunos casos puntuales.

Creemos que hay un factor adicional que se va a colar en la negociación si ésta se prolonga, y es la cuestión del impuesto al carbono en frontera.¹ No es este el lugar para adentrarnos en esta encrucijada del cambio climático y el comercio internacional, pero no hay duda de que para la UE la huella de carbono² de los productos que importa es algo que día a día ha de cobrar una mayor relevancia.

Condiciones necesarias y suficientes para llegar a cerrar este acuerdo

Debemos pensar que no hay ningún acuerdo de estas características que pueda llegar a feliz término sin un marcado impulso político. A veces dichos impulsos están encuadrados en la respectiva estrategia nacional o regional; otras

se explican por necesidades personales de los gobernantes. Puede darse una combinación de ambas, como podría ser el caso del Brasil, donde coexiste una estrategia de inserción mundial de mediano plazo y una necesidad político-personal del líder que dirige el país.

Si bien es cierto que no hay acuerdo sin peso político ejercido desde el más alto nivel de la pirámide negociadora, es igualmente difícil que haya acuerdo sin el cabildeo industrial correspondiente. Si nos remontamos a la creación del Mercosur a principios de los años noventa, recordaremos la enorme influencia que tuvo la industria automotriz en la concreción del Tratado de Asunción que se firmó el 26 de marzo de 1991.

Hoy en día la industria automotriz europea, con fuerte presencia en el Mercosur, ha sido desde el primer momento un factor a tener en cuenta para el relanzamiento de las negociaciones. ¿Qué gobierno puede no escuchar a una industria como la industria automotriz? Ésta tiene sus contrincantes acérrimos en los agricultores franceses y de otros países europeos por la oposición frontal de los mismos a las cuotas que podría otorgar la UE al Mercosur. Paradójicamente tiene como sus más firmes aliados a los agricultores del Mercosur.

En la Argentina, por ejemplo, las señales políticas fueron muy nítidas desde los primeros meses del año en curso. El área agrícola, en función del interés que tiene el mercado europeo para nuestra producción exportable, se ocupó de desmenuzar con cuidado la oferta probable de la UE. Por otro lado, las señales políticas – y las consultas técnicas recibidas – le hicieron saber al sector empresario que ahora el panorama era más serio. El sector industrial puso inmediatamente la lupa sobre sus productos sensibles. La negociación interna entre gobierno e industria fue cobrando intensidad a medida que se acercaban las fechas de la negociación dentro del Mercosur, previa a los encuentros entre el Mercosur y la UE. Si se puede sacar una conclusión de esta dura etapa interna de tiras y aflojes, es que si bien las diferencias apuntadas en el primer párrafo de estas líneas persisten, es igualmente cierto que hay una genuina voluntad política de negociar.

“

Sobre la estrategia de Brasil de consolidarse como una potencia emergente, no sólo en América del Sur sino en el contexto mundial, es importante mencionar que el presentarse ante la comunidad internacional como Mercosur tiene, en ciertos escenarios, un peso relativamente diferente que el actuar como una sola nación.

”

El doble cobro del arancel externo común y los temas relacionados

Una de estas cuestiones es la referida a lograr la eliminación del doble cobro del arancel externo común, cuestión que está a su vez relacionada con el código aduanero del Mercosur y con una repartición equitativa de la renta aduanera, situación que como país mediterráneo inquieta al Paraguay.

Desde 2004, a partir del dictado de la Decisión del Consejo de Ministros (CMC) N° 54/04, se han ido dando diversos pasos en la dirección correcta, que incluyen sistemas informáticos compatibles en lo aduanero. La presión de la negociación con la UE en sí influía al respecto, pues ya había buenos borradores que incluían fórmulas matemáticas para la repartición de la renta aduanera. Pero no fue hasta el 2 de agosto de 2010 en la cumbre del Mercosur en la Ciudad de San Juan, Argentina cuando se firmaron las decisiones clave por parte del máximo órgano del Acuerdo de Asunción.

A través de ellas se aprueban los lineamientos para la eliminación del doble cobro del arancel externo común a partir de 2012 para bienes importados desde terceros países que circulen sin transformación, y a partir de 2014 para bienes importados de terceros países cuyo arancel sea 2% ó 4% y que circulen dentro del Mercosur luego que se hayan incorporado a un proceso productivo. La última etapa es para aquellos bienes importados de terceros países que no hayan sido incluidos en las dos etapas anteriores y que circulen dentro del Mercosur luego que se hayan incorporado a un proceso productivo, y la cual tiene como fecha límite el 1° de enero de 2019. Además se sella un acuerdo sobre los lineamientos para repartir la renta aduanera entre los Estados Miembros, amén de haberse podido sortear el obstáculo de las retenciones argentinas a la exportación. A ello se agrega la aprobación del Código Aduanero del Mercosur como punto saliente

Todo ello constituye una serie de hechos muy positivos que indican una fuerte decisión política de avanzar en la dirección de una unión aduanera que justifique el nombre de tal. Esto es también una vigorosa señal hacia el mundo, y hacia la UE en particular, ya que la UE puso este perfeccionamiento interno como condición para negociar con el Mercosur.

Conclusiones

Las cuestiones que hay sobre la mesa de negociaciones son múltiples, y su articulación es compleja. Los años de negociaciones han mostrado que los negociadores técnicos tienen sus límites y que más allá de ciertas pautas prefijadas, su capacidad de maniobra está restringida. Sin una voluntad política persistente que acompañe sistemáticamente la negociación a ambos lados del Atlántico, esta nueva serie de rondas puede terminar en un limbo como la Ronda de Doha de la OMC. No es esto sin embargo lo que se percibe al escribir estas líneas. Las decisiones de la Cumbre

de San Juan respecto de la eliminación del doble cobro del arancel externo común y la aprobación del código aduanero del Mercosur nos permiten ser medianamente optimistas.

Pero la zona de encuentro de las partes es estrecha y se trata de una franja cuyas fronteras son inestables. La debilidad del actual gobierno francés frente a sus agricultores, la influencia que pueda ejercer la industria automotriz europea, el interés de los exportadores del agro del Mercosur, los resultados de las elecciones presidenciales en el Brasil y una eventual agudización de la crisis europea, son algunos de los factores que van a ir tironeando de esos márgenes. Se tratará pues de aprovechar con mucho olfato político el momento justo. Conscientes de este escenario cambiante, tanto industriales como negociadores están haciendo sus deberes como si en ello les fuera la vida. Y puede ser ésta una expresión no meramente metafórica: si el acuerdo se concreta, muchos verán ampliados sus mercados en una proporción considerable; otros serán testigos impotentes del fin de sus industrias.

Autor

* Ingeniero Industrial de la Universidad de Buenos Aires. Consultor en comercio internacional. Fundador y socio principal del Estudio López Dardaine. mauro@lopezdardaine.com.ar

Notas

- 1 Suiza ha sido el primer país en imponer una tasa al carbono en frontera (taxe carbone) a los combustibles fósiles a partir de 2008. En 2010 esta tasa fue triplicada. Es cobrada por la aduana suiza.
- 2 La huella de carbono es la suma ponderada de las emisiones y las eliminaciones de gases de efecto invernadero (anhídrido carbónico, metano, óxido nítrico, entre otros) de un proceso, de un sistema de procesos o de un sistema de producto, expresadas en anhídrido carbónico equivalente. Está en gestación muy avanzada la futura norma ISO 14.067 Carbon Footprint of Products (huella de carbono de productos) la cual, según no pocos expertos, podría convertirse en una norma voluntaria mundialmente aceptada a partir del año 2011.

Propiedad Intelectual y Salud Pública en el AdA entre la UE y Colombia y Perú

Xavier Seuba* y Juan Fernando García**

La relación entre la protección de la salud pública y los derechos de propiedad intelectual (DPI) fue uno de los temas más delicados en las negociaciones para la conclusión de un Acuerdo de Asociación (AdA) entre la Unión Europea (UE), Colombia y Perú. Las negociaciones comenzaron en septiembre de 2007 con la intención de concluir un AdA entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la UE. En febrero de 2010, Perú y Colombia cerraron su pacto particular con la UE. Si así lo desean, Bolivia y Ecuador pueden adherirse al tratado en una etapa posterior, o tratar de negociar un nuevo acuerdo por completo.

Lo que podría haber sido el capítulo sobre propiedad intelectual

En materia de DPI la propuesta inicial de la UE a los países andinos no sólo terminaba con ciertas flexibilidades establecidas en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), sino que establecía también nuevas obligaciones que superaban las exigencias del ADPIC, e incluso en algunos casos el propio régimen europeo. En cualquier caso, buena parte de la propuesta era un calco de la legislación de la UE, en particular en lo que se refiere a las medidas para observancia de los DPI.

El texto europeo contenía ciertamente aspectos preocupantes al ser analizado desde la perspectiva de la protección de la salud pública. Los principales problemas se encontraban en las disposiciones generales, en el artículo referido a las patentes y en numerosos artículos dedicados a la observancia de los DPI. Tanto en las disposiciones generales como en el artículo sobre los objetivos del capítulo sobre propiedad intelectual, la propuesta de la UE se centraba casi exclusivamente en los intereses de los titulares de derechos, y era escueta a la hora de referirse a otros objetivos, especialmente de compararse con aquellos enunciados en el ADPIC y en capítulos de propiedad intelectual de otros tratados suscritos por la UE y diversos acuerdos multilaterales.

Asimismo, también era palpable el desequilibrio que existía en materia de transferencia de tecnología, y se criticaron también numerosas disposiciones sustantivas, como las que implicaban límites a la concesión de licencias no voluntarias y a la realización de importaciones paralelas, las que acotaban al ámbito de las patentes la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública, criminalizaban ciertas infracciones de patente y exigían adoptar expansivas medidas de frontera. De las disposiciones sobre observancia se deducía la existencia de costes no cuantificados que recaían sobre los países andinos, así como potenciales efectos sobre el bienestar que resultaría de la restricción de la competencia que introducen los productos genéricos. Cuando las negociaciones ya se habían iniciado, la UE presentó una nueva propuesta que recogía la fórmula que en la UE se sigue

para proteger los datos de prueba, es decir, la fórmula de exclusividad de datos de 8 +2 +1 años.

Muchas de las cuestiones mencionadas han sido suprimidas en el texto final, o bien la redacción se ha enmendado, no obstante, aún persisten algunas áreas de preocupación.

Disposiciones Generales

En el haber del acuerdo destaca que finalmente las disposiciones generales tomaron en cuenta el interés público. En este sentido, en lo que a los objetivos se refiere, la primera propuesta de la UE sólo se refería a la “facilitación de la producción y comercialización de productos innovadores y creativos”, así como a “lograr un nivel adecuado y eficaz de protección y observancia” de los DPI. Por el contrario, el texto del tratado se refiere a la promoción de la “innovación y la creatividad” y afirma que la protección de la propiedad intelectual deberá contribuir “a la transferencia y difusión de la tecnología” y favorecer “el bienestar social y económico y el equilibrio entre los derechos de los titulares y el interés público”.

El artículo sobre la naturaleza y el alcance de las obligaciones también se ha ampliado. Ahora contiene una referencia a la necesidad de “mantener un equilibrio entre los derechos de los titulares de derechos de propiedad intelectual y los intereses del público, en particular en la educación, la cultura, la investigación, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente, el acceso a la información y la transferencia de tecnología”. De forma también novedosa, se alude a los derechos y obligaciones en virtud del Convenio sobre Diversidad Biológica.

También en el haber del tratado está un nuevo y largo artículo que enfatiza la posibilidad de hacer uso de las excepciones y flexibilidades de los DPI (particularmente en el ámbito de la salud pública); alude a la función interpretativa de amplio alcance de la Declaración de Doha, menciona la Decisión del Consejo General de la OMC de 30 de agosto 2003 (y elimina la obligación de ratificar la controvertida enmienda del artículo 31 f) del Acuerdo sobre los ADPIC); reconoce la importancia de promover la aplicación de la resolución de la Asamblea Mundial de la Salud WHA61.21 sobre Salud pública, innovación y propiedad intelectual; y reconoce el derecho de adoptar medidas necesarias para evitar abusos de

la propiedad intelectual y permitir el libre comercio y la transferencia de tecnología.

El acuerdo contiene una larga referencia a la protección de la biodiversidad y conocimientos tradicionales. Teniendo en cuenta las aplicaciones para la salud derivadas de la biotecnología, tanto en sus sentidos clásicos como moderno, es de gran importancia que el texto se refiera a los principios de distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos y el consentimiento previo informado de los titulares de los conocimientos tradicionales. Igualmente positiva es la referencia al derecho de los países que aportan recursos genéticos para tomar medidas encaminadas a proporcionar acceso a los productos derivados de esos recursos y fomentar la transferencia de tecnología que hace uso de esos recursos. Sin embargo, muchos temas polémicos sobre la biodiversidad y la biotecnología permanecen abiertos, así como la necesidad de regulaciones más específicas.

Patentes y protección de datos

Las disposiciones sobre patentes y protección de datos que figuraban en la propuesta europea han sido modificadas con la intención de no superar aquellas contenidas en los acuerdos de libre comercio que Colombia y Perú tienen suscritos con los Estados Unidos de América.

En relación a las solicitudes de autorización de comercialización, las Partes en el Acuerdo se comprometen a realizar “los mejores esfuerzos para procesar expeditamente la respectiva solicitud con el objeto de evitar retrasos irrazonables”. En lo que respecta a productos farmacéuticos patentados “cada Parte podrá, de conformidad con su legislación interna, hacer disponible un mecanismo para compensar al titular de la patente por cualquier reducción poco razonable del plazo efectivo de la patente como resultado de la primera autorización de comercialización”, es decir, un mecanismo que confiera “los derechos exclusivos de una patente con sujeción a las mismas limitaciones y excepciones aplicables a la patente original”. Sin embargo, es importante destacar que el Acuerdo no especifica lo que constituiría una reducción “irrazonable” de la duración de la patente. Este hecho, junto con la inclusión del término ‘podrá’,

excluye cualquier obligación sobre Colombia y Perú de conceder exclusividad adicional a los titulares de patentes farmacéuticas que soliciten tal extensión argumentando retrasos administrativos.

La sección sobre la protección de datos presentados al registro, incluidos los de tipo farmacéutico, fue una de los más difíciles de acordar debido a las importantes diferencias entre las propuestas originales de los países. En principio, el texto final no supera el alcance de las disposiciones colombianas y peruanas. Por ejemplo, el período de exclusividad de datos se mantiene en cinco años para productos farmacéuticos y los segundos usos fueron excluidos de esta protección.

Respecto a los productos biológicos y biotecnológicos, una discrepancia entre el Perú y Colombia fue incluida como una nota al pie en el texto: mientras Perú considera que la información no divulgada sobre tales productos debe ser protegida a través del artículo 39.2 del Acuerdo sobre los ADPIC (protección que se otorga a los secretos industriales), Colombia continuará otorgando exclusividad de datos de prueba de productos biotecnológicos, como ha hecho desde 2002.

Observancia

Los artículos sobre observancia – que integran la mayor parte del capítulo sobre PI – se han modificado para que las importaciones paralelas, las licencias obligatorias y el tránsito de medicamentos no se vean obstaculizados. Asimismo, en algunas aspectos se ha fortalecido la posición de los titulares de derechos.

Aunque la Sección 9.1 dispone que el capítulo no crea ninguna obligación con respecto a la asignación de recursos, es difícil saber cómo Perú y Colombia podrían aplicar las disposiciones que se recogen sin dedicar recursos adicionales. Estos costes, sin embargo, como en cualquier tratado de libre comercio que contenga disposiciones relativas a la observancia de los DPI, siguen sin estar claros. En comparación con el Acuerdo sobre los ADPIC, esta sección incrementa los legitimados y refuerza la posición de los titulares de DPI en diversos aspectos, como las pruebas y documentación que puede exigirse al supuesto infractor, las medidas de protección de pruebas y la información que debe ser proporcionada en respuesta a una solicitud del demandante.

El tratado también incluye nuevas obligaciones que afectan a prácticas y categorías de derechos de propiedad intelectual que en principio no se relacionan con la salud pública. Algunas de estas nuevas obligaciones tienen, sin embargo, efectos generales y deben tenerse también en cuenta al estudiar la relación entre el Acuerdo y la salud pública. Al comparar el texto final con la propuesta inicial de la UE, cabe destacar por un lado la inclusión de referencias a que las nuevas

obligaciones se supediten a la legislación nacional, y por otro lado la supresión de una obligación que pretendía garantizar que los jueces fallaran en determinado sentido. Obligación esta última que chocaba con el principio fundamental de la separación de poderes.

La disposición original sobre mandamientos judiciales podía impactar negativamente sobre la competencia que introducen los productos farmacéuticos genéricos, por lo que algunas de las propuestas de modificación se tuvieron en cuenta. En particular se introdujo una referencia al artículo 44.2 del Acuerdo sobre los ADPIC. El objetivo de esta inclusión fue el de permitir la continuación de las licencias obligatorias para uso gubernamental, o por terceros autorizados por el gobierno, mediante el pago de una remuneración de conformidad con el artículo 31 (h) del ADPIC.

En relación con las medidas en frontera, el texto final no incluye a las patentes entre las categorías (DPI) que permiten al titular del derecho solicitar la suspensión de la puesta en libre circulación del producto supuestamente infractor, ni tampoco incluye, como sí lo hacen otros textos negociados por la UE, una referencia a estudiar la inclusión de dicha posibilidad. Esto significa que los medicamentos genéricos no pueden ser interceptados basados en los derechos de patente cuando se encuentran en tránsito. El hecho de que las patentes se hayan excluido del ámbito de aplicación del artículo 48 permite futuros cambios que posibilitarían la implementación de la doctrina del agotamiento internacional de DPI, incluso en casos en los que el producto patentado ha sido puesto en el mercado extranjero en contra de la voluntad del titular de derecho.

Por último, la propuesta europea para penalizar las infracciones de patentes también fue eliminada. Aunque esta supresión era previsible dada la legislación de la UE en la materia y la posición de numerosos europarlamentarios al respecto, la Comisión ha tratado de incorporar dicha tipificación en foros tales como ACTA (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement*) y las negociaciones de otros acuerdos comerciales.

Consideraciones finales

Si bien el texto final mejora la propuesta europea, el capítulo de propiedad intelectual sigue siendo ADPIC plus (expande las obligaciones existentes en el ADPIC) y ADPIC extra (crea nuevas obligaciones sobre materias no incluidas en el ADPIC). Por otra parte, las normas sobre observancia son más estrictas que las contenidas en los acuerdos que Perú y Colombia tienen suscritos con los EE.UU.

En el lado positivo cabe destacar la mejor protección y recepción del interés público en el capítulo sobre disposiciones generales, el hecho de que la protección de datos no

modifique sustancialmente la situación actual, el que la extensión del período de protección de la patente no es ya obligatoria y que no hay plazos taxativos para determinar cuando se ha producido un recorte irrazonable del período de protección de la patente.

Desde la perspectiva de salud pública, el texto también es mejor en comparación con otros tratados negociados por la UE con otros países en desarrollo. En gran medida esta mejora puede ser atribuida a la cooperación entre los negociadores colombianos y peruanos, y a la sociedad civil de ambos países. Una potente coalición de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales (HAI / AIS, Misión Salud, RedGe) se formó para supervisar las negociaciones e influir en el texto. Es importante destacar que los ministerios de salud de Colombia y Perú estuvieron presentes en las negociaciones.

También existen, sin embargo, zonas grises y aspectos problemáticos. Uno de ellos se refiere al grado de interconexión entre las normas ADPIC *plus* y ADPIC *extra* que se incluyen en diversos acuerdos. Aunque el ADPIC permite a los países adoptar posturas diferentes a este respecto, en términos prácticos el resultado más probable es la aprobación de los más altos niveles de protección de PI que resulten de cada uno de los acuerdos que Perú y Colombia han suscrito con la UE y los EE.UU.

Un segundo aspecto controvertido – tanto política como técnicamente – es el impacto del Acuerdo sobre el régimen de PI andino, así como su relación con la integración andina. En este sentido, hay que tener en cuenta que un tratado internacional limita a futuro las opciones para legislar de forma diferente a lo dispuesto en el tratado. Si bien muchas obligaciones se ajustan a la legislación nacional vigente, el Acuerdo puede paralizar el avance de la legislación andina en materia de PI, así como también la propia legislación nacional en materia de PI.

Por último, cabe cuestionar el hacer depender la política en materia de PI de la política comercial nacional. En este caso concreto, probablemente ni Colombia ni Perú habrían adoptado el capítulo sobre PI como un tratado independiente, desligado de un acuerdo de comercio. Considerando los amplios efectos de los regímenes de PI sobre los bienes públicos y numerosos intereses sociales, la subordinación de la política de PI a los objetivos comerciales debe ser reconsiderada. En su lugar, una subordinación de la PI y políticas comerciales a la política de desarrollo se adaptaría mejor a los intereses de los países andinos.

Autores

- * Profesor Lector de Derecho Internacional Público, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona
- ** Asesor Legal en el Ministerio para la Protección Social, Colombia.

Las implicaciones de los acuerdos comerciales entre la UE y la Comunidad Andina y Centroamérica para el caso del banano

Giovanni Anania*

A principios y mediados de este año, la Unión Europea (UE) concluyó con Colombia y Perú, y posteriormente con seis países de América Central (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Panamá) las negociaciones comerciales que comenzaron en 2007. Los acuerdos logrados se conocen como Acuerdos de Asociación, ya que además del pilar comercial se incluyen otros dos pilares: uno de cooperación y uno diálogo político. Antes de que entren en vigor, es necesario que los mismos sean ratificados por el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo, y por las respectivas legislaturas de los socios de América Central y América Latina.¹



Las disposiciones relativas al banano son consideradas entre los elementos clave de los acuerdos desde la perspectiva de los países americanos. Las concesiones de la UE para este sector son las mismas para todos los ocho países: la UE se compromete a reducir progresivamente sus aranceles de importación de bananos originarios de estos países a 75 €/t al 1 de enero de 2020. En ausencia de cualquier acuerdo, el arancel de importación que se aplicaría a sus exportaciones en 2020 habría sido de 114 €/t (el arancel Nación Más Favorecida, NMF), mientras que ahora el margen preferencial se incrementará progresivamente a partir de 3 €/t en 2010 a 39 €/tonelada a partir de 2020 (ver cuadro 1).

Sin embargo, entre la entrada en vigor del acuerdo y 2020 se aplicará una cláusula de 'salvaguardia' para evitar aumentos mayores a los previstos en las importaciones de banano de la UE. Si las importaciones de un determinado país en un determinado año calendario superan el volumen de importación específico (desencadenante) del país para ese año, entonces la UE podrá suspender hasta por tres meses o hasta el fin del año calendario (lo que ocurra primero) el régimen preferencial de importación y volver al arancel NMF. Si, por ejemplo, las exportaciones de un país en julio son mayores a las establecidas en el volumen de importación específico (desencadenante), la UE tiene la posibilidad de imponer el arancel NMF sólo para los siguientes tres meses, tras lo que el arancel preferencial se aplicará de nuevo para el resto del año. El hecho de que el arancel preferencial se pueda suspender por no más de tres meses, es la única condición que hace que el mecanismo de salvaguardia sea diferente de un contingente arancelario específico para un país.

Mientras que los valores desencadenantes (ver cuadro 2) están evidentemente vinculados a la evolución reciente de las exportaciones de cada país a la UE, sus valores actuales sugieren que la regla no se ha aplicado por igual a todos los países. En particular, cuando estos volúmenes específicos para los principales exportadores (Colombia, Costa Rica, Panamá y Perú) se comparan con sus volúmenes recientes de exportación a la UE, se hace evidente que los de Colombia son mucho menos generosos que los de los otros tres países. Por otra parte, Perú no sólo tiene el volumen más generoso en 2010 con respecto a sus exportaciones históricas a

la UE, sino que el incremento en estos valores específicos (disparadores) entre 2010 y 2020 es de un 50%, mientras que los del resto de países aumentan solamente en un 45%.

El margen preferencial de 39 €/t eventualmente concedido por los acuerdos mejorará significativamente la competitividad de los ocho países andinos y de América Central en el mercado de la UE vis a vis otros exportadores. Desde 2020 en adelante, los beneficios para los países que ya exportan banano a la UE serán visibles, ya que tanto sus exportaciones como el precio que se les paga por su producto aumentará. Este debería ser el caso de países como Colombia, Costa Rica y Perú. Sin embargo, el aumento de las exportaciones de banano a la UE no se traducirá en un aumento equitativo de las exportaciones totales, ya que por una parte ocurrirá desviación de comercio, mientras que por otra parte se dará la creación de comercio (las exportaciones totales aumentarán, pero parte del aumento de las exportaciones a la UE procederá de las exportaciones que anteriormente se dirigían a otros mercados; en los mercados diferentes a la UE se espera una reducción de sus exportaciones, mientras que los precios y las exportaciones de los países que no se benefician de los acuerdos se incrementarán). Los países que actualmente no exportan banano a la UE, o que son sólo exportadores marginales, se beneficiarán de los acuerdos sólo si el aumento de su competitividad en este mercado, como resultado del margen preferencial concedido, es suficiente para superar los factores negativos que hacen en la actualidad que sus exportaciones no sean rentables.

La evaluación de los efectos de los acuerdos en el corto plazo (entre 2010 y 2020) es más complicada debido a la disposición de la salvaguardia. El beneficio para un país como consecuencia del acuerdo con la UE dependerá del volumen de exportaciones que se habrían producido si el acuerdo no hubiera sido firmado. Cuatro casos son posibles:

1. Ante la falta de acuerdo, las exportaciones a la UE sujetas al arancel NMF serían iguales o mayores que las establecidas en el volumen de importación específico (desencadenante).

En este caso, las exportaciones y los precios de equilibrio se mantendrían sin cambio bajo los acuerdos. El único efecto sería muy probablemente una transferencia de ingresos del

presupuesto de la UE a los comercializadores de banano, en forma de 'rentas' derivadas de los aranceles más bajos aplicados en el país de las exportaciones, hasta el volumen de importación específico.

2. En ausencia de acuerdo alguno, las exportaciones a la UE sujetas al arancel NMF estaría por encima de cero pero por debajo del volumen de importación específico.

En este caso, los acuerdos darán lugar a un aumento de la producción en el país, de las exportaciones y el precio recibido, mientras que lo contrario se producirá para los precios en el mercado nacional de la UE y para el precio de importación pagado al banano originario de países cuyas exportaciones siguen estando sujetas al arancel NMF. También en este caso, en función del equilibrio alcanzado, parte de la disminución de los ingresos arancelarios de la UE podría convertirse en 'rentas' que probablemente serían capturadas por los comercializadores de bananos.

3. En ausencia de acuerdo alguno, ninguna exportación a la UE se producirá bajo arancel NMF, pero llegan a ser rentables con un arancel preferencial.

4. Ante la falta de acuerdo, ninguna exportación a la UE se producirá bajo arancel NMF, y el margen preferencial concedido por los acuerdos no será suficiente para volverlas rentables.

Los acuerdos generarán beneficios para los países andinos y los países de América Central en los primeros tres casos (suponiendo que, de alguna manera optimista, las 'rentas' en el caso 1, sin importar quien las perciba, induzcan a beneficios indirectos en el país exportador), pero la producción y el comercio se incrementarán sólo en los casos 2 y 3.

Para ayudar a evaluar cuál caso puede aplicarse a qué país, el cuadro 1 presenta para cada uno de los ocho países las exportaciones de banano y las exportaciones totales a la UE entre 2000 y 2009, y los volúmenes de importación específicos para el período 2010-2019 (el mecanismo de salvaguardia se aplica sólo a este período).

Colombia aparece como un 'posible candidato al caso 1'. De hecho, basándose en las tendencias recientes, se espera que las exportaciones de banano a la UE estén muy cerca de los niveles

específicos de importación a los que tendrá que enfrentarse². Además, sus exportaciones en general han ido en aumento y en el marco del nuevo régimen de importación será rentable desviar una parte de sus exportaciones a otros destinos hacia el mercado de la UE. La disminución de los ingresos arancelarios de la UE que se convertirán en 'rentas', que puedan ser transferidas a los comerciantes de bananos, serán de 4 millones de euros en 2010, hasta alcanzar los 76 millones de euros en 2019.

Perú, Costa Rica y Panamá parecen probables ejemplos del 'caso 2'. Costa Rica y Perú, a diferentes escalas, muestran tendencias al alza tanto para sus exportaciones al mercado comunitario como en general, pero se espera que las exportaciones de la UE bajo el actual régimen de importación sean inferiores a los volúmenes de importación específicos. Panamá, por el contrario, muestra una tendencia negativa para sus exportaciones de banano, tanto para la UE como en general, por lo que si todas las cosas se mantienen en igualdad de condiciones, el acuerdo con la UE debería ayudar a contener esa tendencia.

Debido a su capacidad actual de exportación de banano, aunque no a la UE, Guatemala, Honduras y Nicaragua parecen pertenecer a 'caso 3', mientras que El Salvador puede ser visto como un 'caso 3' o un 'caso 4'.

Los efectos de los acuerdos se dejarán sentir más allá de las fronteras de los países signatarios. Para otros exportadores NMF a la UE (el más importante siendo Ecuador), así como los países de África, Caribe y el Pacífico (ACP) y los países menos desarrollados, se espera que su competitividad relativa caiga en el mercado comunitario con respecto a los

países signatarios; *ceteris paribus*, exportarán menos para la UE y recibirán un precio más bajo para sus exportaciones. En los mercados diferentes a la UE, las importaciones disminuirán y aumentarán los precios, como consecuencia de la desviación del comercio de algunas de las exportaciones de los países andinos y los países de América Central. Paralelamente, se espera que otros países amplíen sus exportaciones a estos mercados, pero esto sólo compensará en parte la disminución de sus exportaciones a la UE. La producción en la UE (la UE produce aproximadamente 1/6 de los bananos que consume, sobre todo en Guadalupe, Martinica y las Islas Canarias) no será afectada significativamente por los acuerdos, debido a las disposiciones específicas del régimen interno de la UE para el banano. Sin embargo, los productores de la UE verán reducidos sus ingresos debido a la disminución de los precios internos.

Desde el comienzo de esta década, las exportaciones de banano a la UE de los países ACP, en su conjunto, han estado creciendo de manera significativa. Además, acontecimientos recientes muestran que éstos han sido capaces de aprovechar, probablemente más de lo que muchos habían anticipado, la cuota y acceso libre de impuestos al mercado de la UE gracias a la aplicación de los Acuerdos de Asociación Económica. La medida en que los acuerdos comerciales firmados recientemente por la UE y los países latinoamericanos provocarán un impacto negativo en las exportaciones ACP, dependerá de la capacidad de estos países para continuar mejorando la competitividad en el mercado del banano, en términos de calidad de los productos y de infraestructuras logísticas eficaces. En este sentido, el uso cabal de los recursos financieros puestos a disposición por

la UE en el marco del acuerdo de la OMC de diciembre de 2009 probablemente resulte ser un factor crucial.

Por último, resulta necesario recordar que originalmente en las negociaciones participaron los cuatro países miembros de la CAN, sin embargo, Bolivia se retiró de las negociaciones en 2007 y Ecuador suspendió su participación en 2009. Ecuador es el mayor exportador de banano a la UE, por lo que un acuerdo similar al firmado por Colombia y Perú sería muy beneficioso para su industria del banano. No es de sorprender que después de que Colombia y Perú firmaron el acuerdo, Ecuador haya manifestado su interés en reanudar las negociaciones con la UE. Sin embargo, tal evento no sería importante para los demás exportadores de la UE, que prefieren que no se materialice un acuerdo entre este último y Ecuador, ya que esto reduciría el margen preferencial que acaban de conseguir (los ocho países de la Comunidad Andina y de América Central), o reduciría aún más la competitividad de sus exportaciones de banano a la UE (países ACP y otros exportadores NMF, como Brasil).

Autor

* Profesor del Departamento de Economía y Estadística de la Universidad de Calabria, Italia, ganania@unical.it

Notas

1 El análisis presentado en este artículo se basa en la investigación financiada por el proyecto de Investigación "New Issues in Agricultural, Food and Bio-energy Trade (AGFOODTRADE)" (Small and Medium-scale Focused Research Project, Grant Agreement no. 212036), financiado por el Comisión Europea, y por el proyecto "European Union policies, economic and trade integration processes and WTO negotiations", financiado por el Ministerio Italiano de Educación, Universidad e Investigación (Programas de Investigación Científica Nacional de Relevancia en 2007). Las opiniones expresadas en este artículo son de exclusiva responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente las de la Comisión Europea

Cuadro 1. Aranceles de importación europeos bajo diferentes esquemas; márgenes preferenciales bajo los Acuerdos de Asociación entre la Unión Europea y los países andinos y Centroamericanos. (€/tonelada)

	Aranceles a la importación (€/tonelada)				Acuerdos de Asociación Margen preferencial con respecto a NMF (sin DDA Modalidades)	Acuerdos de Asociación Margen preferencial con respecto a NMF (DDA Modalidades)
	NMF	NMF (Sin DDA modalidades)	ACP	Acuerdos de Asociación con los Países Centroamericanos y Andinos*		
2010	148	148	0	145	3	3
2011	143	143	0	138	5	5
2012	136	136	0	131	5	5
2013	132	132	0	124	8	8
2014	132	127	0	117	15	10
2015	132	122	0	110	22	12
2016	127	117	0	103	24	14
2017	122	114	0	96	26	18
2018	117	114	0	89	28	25
2019	114	114	0	82	32	32
desde 1.1.2020	114	114	0	75	39	39

*: hasta el 31 de diciembre de 2019 el arancel preferencial es sujeto a la 'cláusula de estabilización' basada en los volúmenes específicos de importación por países.

Cuadro 2. Acuerdos de Asociación entre la Unión Europea y los países andinos y Centroamericanos. Banano, 'volumenes de importación desencadenantes'

	Colombia	Perú	Costa Rica	Panamá	Honduras	Guatemala	Nicaragua	El Salvador
2010	1350000	67500	1025000	375000	50000	50000	10000	10000
2011	1417500	71250	1076250	393750	52500	52500	10500	10500
2012	1485000	75000	1127500	412500	55000	55000	11000	11000
2013	1552500	78750	1178750	431250	57500	57500	11500	11500
2014	1620000	82500	1230000	450000	60000	60000	12000	12000
2015	1687500	86250	1281250	468750	62500	62500	12500	12500
2016	1755000	90000	1332500	487500	65000	65000	13000	13000
2017	1822500	93750	1383750	506250	67500	67500	13500	13500
2018	1890000	97500	1435000	525000	70000	70000	14000	14000
2019	1957500	101250	1486350	543750	72500	72500	14500	14500
desde 1.1.2020	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd

¿Recuperan los precios internacionales de productos agropecuarios básicos su tendencia de mediano plazo?

Carlos Pomareda* y Joaquín Arias**

Entre los primeros meses del año 2007 y casi hasta finales de 2008, los precios internacionales de los productos agropecuarios básicos tuvieron un alza inusitada que coincidió con varios procesos y dio origen a diversas medidas de política de los gobiernos. A mediados de 2009 los precios comenzaron a retornar a niveles menores y ahora parecen haber regresado a su tendencia de mediano plazo. En este artículo se analiza el proceso ocurrido y se plantean interrogantes de relevancia para las políticas públicas en relación a la agricultura.

¿Qué ocurrió?

A mediados de 2007 se dan cinco procesos casi concurrentes: el alza de los precios del petróleo, lo cual tuvo efectos en la economía de todos los países, positivos para los exportadores y negativos para los importadores, que al mismo tiempo estimuló un aumento de la demanda por biocombustibles y de las principales materias primas asociadas, como cereales, azúcar y aceites vegetales. Así también hubo un alza de los precios de los minerales, lo que mejoró considerablemente la economía de los países exportadores, como Chile y Perú. Del mismo modo, se suscitó un aumento de la demanda de los productos básicos de la agricultura, con una subsecuente caída de los stocks, especialmente de los cereales y la soya, y de productos procesados como leche en polvo y aceites. Finalmente, también existe el efecto que tuvo el proceso especulativo en el sector financiero, con discrepancias sobre su importancia relativa, que se dice añadió fuerza al alza de los precios de todas las materias primas, incluyendo los cereales.

En algunos casos los aumentos de los precios de los productos de la agricultura estuvieron asociados a cambios en la oferta y demanda. En el caso del maíz, el desvío del grano a la industria de alcohol en los Estados Unidos; en el caso de la leche en polvo, la sequía en Nueva Zelanda; y para varios granos, los aumentos en la demanda por importaciones de China. La situación de la leche en polvo fue el aumento más asociado a una reducción de los inventarios y también fue el menos prolongado. Si bien estos hechos fueron reales, algunas investigaciones han expuesto que el mayor efecto se dio por razones especulativas en las bolsas internacionales. Sin embargo, existe mucho debate sobre el tema. A pesar del mayor flujo de capital hacia los mercados de materias primas, no existe evidencia de causalidad con el aumento de los precios. Lo más probable es que los altos precios hayan atraído inversiones de capital al mercado de futuros y no al revés.

La lección ha sido clara: la interacción entre los mercados de los productos agrícolas es muy significativa, sujeta a muchos shocks externos como el movimiento de los tipos de cambio, las fluctuaciones en los precios del petróleo, el cambio climático, los temores de inseguridad alimentaria, las políticas restrictivas al comercio, y las expectativas de reactivación o agravación de la económica mundial. Hay que

vigilar y analizar con más detenimiento estas interacciones.

¿Cuánto subieron los precios de los productos agropecuarios y qué efectos hubo?

Los datos del gráfico 1 atestiguan la magnitud de los aumentos promedio mes a mes, pudiéndose apreciar que en algunos productos como los cereales, los que más se transan en bolsa, el aumento fue el más significativo (161% con respecto al año base 2005), seguido por los aceites (131%). Los productos de origen tropical, entre ellos el azúcar, experimentaron un alza moderada (54%), siendo la excepción el café robusta y el cacao, cuyos precios aumentaron más de un 100%. En el caso de otros productos como los cárnicos, no hubo aumentos significativos en los precios, y esto incluye la carne de ave, que es un usuario importante de concentrados a base de maíz y soya.

Uno de los aspectos más notables del período de alza de los precios en relación a los meses precedentes, es la gran dispersión en el comportamiento de cada producto, lo cual revelaría que las causas antes citadas tuvieron efectos muy diferenciados en los precios en cada caso.

El impacto ha sido muy diferenciado en la balanza comercial de los países exportadores netos y los importadores netos de estos productos, contrastándose la situación de Argentina y Brasil por ejemplo, con la de los países de Centroamérica. El efecto también depende de si los países son exportadores netos de minerales o de petróleo. En el caso de algunos países andinos como Perú, exportador de materias primas no agrícolas, y que a la vez depende poco del comercio exterior de los granos, el impacto ha sido menos notorio en la balanza comercial. El efecto neto depende del peso relativo de estos productos en las importaciones totales y del peso del comercio exterior en la economía. La situación de Costa Rica, donde las importaciones de granos básicos representan menos del 5% de las importaciones totales, contrasta con Honduras, país donde representa casi el 20%; además que en el primer caso las exportaciones totales son más de cuatro veces las de Honduras.

El efecto en la agricultura, a manera de estímulo a la producción, depende del grado de

efectividad con el que ocurre la transmisión de precios hacia los productores y consumidores. Varias investigaciones posteriores al aumento de precios señalan que estos resultados han sido muy disímiles, siendo en muchos casos imperceptibles dado el aislamiento de algunas zonas de producción de los mercados en que tienen más influencia en las importaciones, la reducción de medidas en frontera, la aplicación de subsidios internos y la apreciación de las monedas locales, que contrarrestaron el aumento de los precios internacionales.

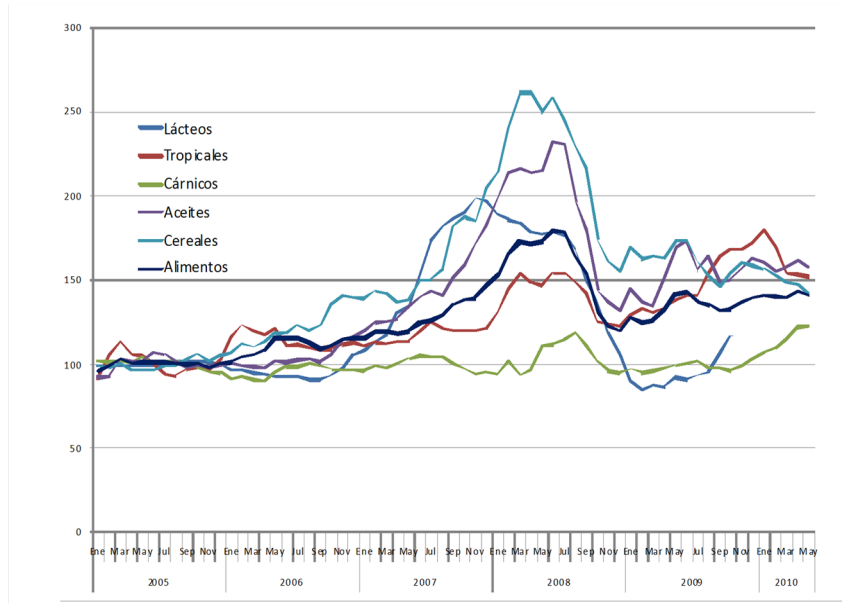
El mensaje en este supuesto, es que es preciso valorar la importancia relativa que las importaciones y exportaciones de granos y totales representan en el comercio exterior y en la economía. Los pocos análisis hechos sobre la efectividad de la transmisión de precios también sugieren la relevancia de anticipar la magnitud de tal transmisión asociada en parte a la relación entre la producción nacional y las exportaciones e importaciones, y al grado de integración entre los mercados locales rurales y los urbanos. Este análisis pasa por una verdadera evaluación del funcionamiento de los mercados domésticos para identificar posibles fallas en la formación de precios y en la prácticas anticompetitivas.

Vale decir que el impacto final sobre la rentabilidad agrícola depende de la variación relativa en los precios de los productos de venta versus los precios de insumos, sobre todo de los agroquímicos. Según estudios realizados en varios países, a pesar del aumento proporcionalmente mayor en los precios de los fertilizantes, las relaciones insumo-producto en la producción (en muchos casos no mayores al 30%) hicieron que la rentabilidad agrícola mejorara, salvo en contadas excepciones, como en la producción de leche fresca y caña de azúcar.

¿Cuáles fueron las respuestas de los gobiernos?

Entre el entusiasmo de unos, los exportadores, y la angustia de otros, los importadores, las respuestas de los gobiernos fueron muy diversas. En Centroamérica por ejemplo, todos los países se avocaron a proveer apoyo a los productores de granos básicos para incrementar la producción nacional. Esto incluyó aportes de semillas y fertilizantes en condiciones gratuitas a través de los llamados bonos tecnológicos, con variantes en el

Gráfico 1. Precios Internacionales de los productos agropecuarios básicos, 2005 -2010 (Índice, 2005 = 100)



Fuente: Los autores, con base en datos del FMI y de la FAO (lácteos).

nombre entre países. El esperado aumento en la producción iría acompañado de programas de comercialización. Los resultados son diversos y en general sí hubo aumentos en la producción, más no se tienen información sobre los resultados en los ingresos netos.

En países exportadores de granos como Argentina, se recurrió a medidas orientadas a frenar el entusiasmo exportador y evitar escasez en el mercado interno y como medida de control inflacionario. Los resultados en esta situación revelan una importante pérdida de divisas, un relativo control de la inflación y beneficios transitorios para los consumidores.

En ambos casos el intervencionismo estatal pudo haber cumplido parcialmente su objetivo de corto plazo. Lo que sí quedó claro es que en el caso de Centroamérica se creó expectativa de que las medidas podrían continuar en el mediano plazo y que sería prudente un análisis de las consecuencias del retorno a programas gubernamentales que en el pasado estuvieron caracterizados por la burocratización y la poca transparencia. Y en el caso de Argentina, se acrecentó el temor de que el Estado posteriormente interfiriera en el mercado por la misma u otra razón.

Un resultado que amerita mayor análisis es que debido a las preocupaciones de seguridad alimentaria, en algunos países surgieron algunas propuestas de soberanía alimentaria, que fueron desde la reducción de la dependencia de las importaciones de alimentos hasta propuestas de autosuficiencia alimentaria. Las medidas restrictivas al comercio, sobre todo las orientadas a prohibir o reducir las exportaciones, pudieron agravar aún más la escalada de aumento en los precios. Algo muy positivo de rescatar fue la relevancia que adquirieron los mercados locales de

alimentos, buscando su mayor participación y estabilidad.

¿Qué está pasando ahora?

Si bien las fuerzas de inestabilidad no han cesado plenamente, después de que los precios bajaran tan rápidamente como subieron, ahora parecen haber retornado a su tendencia positiva de mediano plazo. Un aspecto a contrastar es que se mantiene la dispersión en el comportamiento de los precios, pero ahora a niveles mucho mayores que en la etapa previa a la crisis.

Es notable en la gráfica anterior el aumento en términos relativos de los precios de los productos tropicales, sobre todo del cacao, así como la caída relativa de los precios de cereales. Según proyecciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), dichos precios se mantendrán en el mediano y largo plazo cerca de un 40% por encima de los niveles anteriores a la crisis. Se nota además, una posible recuperación en los precios de cárnicos.

En cuanto a los factores desestabilizadores, no es posible asegurar que no se darán. Por el contrario, van a continuar. Al más corto plazo, aún no hay signos completamente claros de recuperación de la economía mundial, y ello pudiera contribuir a disminuir la inversión privada y por lo tanto a una menor producción; pero también podría implicar una reducción de la demanda agregada. Concurrente con esta visión global, todavía está por resolverse la crisis fiscal en Europa y tampoco se tiene certeza sobre las medidas de subsidios a la agricultura en el marco de la Política Agrícola Común.

Nunca ha sido más evidente la importancia de monitorear no tanto los precios en sí mismos, sino el movimiento de los precios relativos. Mayores aumentos en los precios del petróleo conllevan aumentos en los costos de insumos y de producción, afectando la oferta de productos, sus precios y flujos de comercio, y a la vez que se refuerzan los vínculos con la oferta y la demanda de biocombustibles. Por otro lado, la variación de los precios de las monedas podría afectar sustancialmente la dirección del comercio a nivel global.

Si bien el cambio climático como proceso de largo plazo se hace cada vez más evidente, es todavía más preocupante la inestabilidad climática. Ella está afectando los rendimientos, los costos y la producción total. Así también los fenómenos severos están conllevando erogaciones fiscales de emergencia mucho más urgentes que el apoyo a la agricultura y programas para la gestión de riesgos en esta actividad.

Dos preguntas surgen por lo tanto en relación a las expectativas. La primera es si se mantendrá la tendencia positiva moderada en los precios, y la segunda es si continuará la dispersión. La respuesta es positiva en ambos casos, con el agravante de que no salimos de un período de relativa estabilidad (enero 2005-febrero 2007), sino de uno de muy alta volatilidad, (febrero 2007-noviembre 2008); es decir un período durante el cual se dieron muchos desarreglos, descapitalización de los negocios, mayores deudas, etc.

Reflexión final

La tendencia dominante es la alta volatilidad de los mercados, que atenta contra la viabilidad de la producción agrícola (cuando los precios bajan), contra la seguridad alimentaria (cuando los precios suben) y afecta las decisiones de inversión, producción y comercialización. Urgen intervenciones de política con dos propósitos: por un lado, atenuar los riesgos de bajo o ningún control por parte de los actores en el agro; y por otro, apoyarlos en la gestión de aquellos riesgos de mayor incidencia (riesgo de negocios).

El corolario es que hay que ser más acuciosos en la planificación, las decisiones y las acciones en los negocios y mucho más estratégico en las políticas públicas. Ahora no sólo hay que planificar y decidir bajo condiciones de riesgo moderado, sino de alta incertidumbre, y eso es más difícil.

Autores

* Gerente de Servicios Internacionales para el Desarrollo Empresarial. sidesa@racsa.co.cr

** Especialista en Comercio Exterior en el IICA
Joaquin.Arias@iica.int

Potenciales efectos de las reformas en el mercado mundial de algodón

Mário Jales*

La Ronda de Doha podría tener un significativo impacto positivo en los precios mundiales del algodón, así como en la producción y las exportaciones en los países en desarrollo. Sin embargo, la probabilidad de ese escenario depende en gran medida de los techos de apoyos internos para productos específicos que sean aprobados por los Miembros de la OMC.



El algodón ha demostrado ser uno de los asuntos políticamente más sensibles de la Ronda de Doha. Las importantes subvenciones de los países desarrollados han seguido reduciendo los precios mundiales y socavando la viabilidad de los productores otrora competitivos en el mundo en desarrollo. Exportadores de algodón de Benín, Burkina Faso, Chad y Malí – conocidos colectivamente como los C-4 (*Cotton Four*; cuatro de algodón) – han denunciado los efectos de los subsidios sobre la pobreza y la inseguridad alimentaria incluso a los niveles más bajos, y han pedido un mecanismo para eliminar los apoyos al algodón. No obstante, debido a la poca participación de países que otorgan subsidios, la discusión se ha debilitado.

La reciente investigación encargada por ICTSD evalúa las posibles consecuencias para los países exportadores e importadores de un acuerdo comercial sobre algodón. El estudio calcula el precio, la producción y los efectos comerciales de la reforma a los subsidios al algodón y los aranceles en escenarios alternativos, con un enfoque principal en la Ronda de Doha de la OMC. Para cada escenario, el modelo simula los precios y las cantidades que se hubieran obtenido en un año base si la reforma de las políticas que implica el escenario dado hubiera sido aplicada retroactivamente a ese año. Las simulaciones abarcan diez años (1998-2007), lo que no sólo proporciona una gran variación en los precios y en los niveles de subsidio, sino que también refleja las tendencias recientes en la oferta y la demanda.

Escenarios

Los dos primeros de los cinco paquetes de reformas alternativas suceden en el contexto de la Ronda de Doha; los tres siguientes son puntos de referencia con los cuales se pueden comparar los potenciales resultados de Doha.

El escenario A modela el proyecto revisado de modalidades de diciembre de 2008. Contiene una serie de disposiciones especiales aplicables exclusivamente al sector del algodón. La más destacada de ellas son los techos más rigurosos de la medida global de ayuda para productos específicos de algodón,

la ayuda del compartimento azul y la extensión de derechos y de acceso libre de cuotas para las exportaciones de algodón de los países menos adelantados (PMA).

El escenario B se basa también en el proyecto de modalidades, excepto que sujeta el algodón a las disciplinas generales aplicables a los productos agrícolas. Dado el mandato ministerial de Hong Kong en 2005 de que los subsidios al algodón deben ser reducidos “más ambiciosamente que en virtud de cualquier fórmula general que se acuerde”, los resultados de la Ronda de Doha deben ser más ambiciosos que en el escenario B.

El escenario C modela la implementación hipotética por los Estados Unidos (EE.UU.) de las recomendaciones del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) en la disputa de la OMC, a saber: (a) la anulación de las garantías de crédito y los pagos de los usuarios de comercialización; y (b) la eliminación de los efectos adversos de los pagos del programa de préstamos para la comercialización (MLP, por sus siglas en inglés) y los pagos anticíclicos (CCP, por sus siglas en inglés).

El escenario D diseña las medidas insuficientes que ya fueron tomadas por los EE.UU. en respuesta a las recomendaciones del OSD. Aunque los EE.UU. han retirado parte de sus subsidios prohibidos, no han hecho nada para remover los efectos adversos de MLP y CCP.

El escenario E se deriva de las negociaciones multilaterales y los litigios, y se centra en las

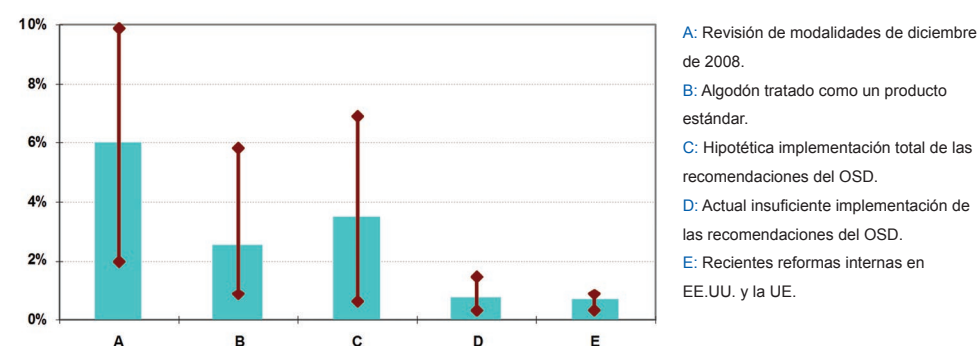
reformas internas en los EE.UU. y la Unión Europea. Modela los cambios de política introducidos por la Farm Bill de 2008 y la Política Agrícola Común (PAC) de 2003-2004.

Impacto sobre los precios

En el gráfico 1 se resumen los efectos de los precios mundiales para cada escenario. Las barras indican el impacto promedio entre 1998 y 2007 y las flechas muestran el rango completo de resultados. Los impactos van de moderados a altos en el escenario A, más bajo en los escenarios B y C, e insignificantes en los escenarios D y E. La diferencia sustancial de los resultados de un año a otro se debe en gran parte a la naturaleza contra-cíclica de una parte considerable de los subsidios notificados al algodón. Los efectos estimados de los precios son más altos en los años con precios mundiales más bajos que el promedio y registran altos apoyos distorsionantes al comercio, como 1999 y 2001.

Si los subsidios al algodón y los aranceles se redujeron en 1998-2007 como se describe en el escenario A, el precio mundial del algodón ha aumentado en promedio un 6%, con un rango entre 2% y 10%. Sin embargo, si el algodón ha sido tratado como un producto estándar (escenario B), el aumento de los precios mundiales promedio habría sido sólo del 2,5%. Esta diferencia de resultados se debe principalmente a que en los EE.UU. el tamaño de los techos de ayuda interna distorsionan el comercio del algodón en cada escenario: US\$ 510 millones en el escenario

Gráfico 1.
Mercado mundial del algodón:
Impactos estimados en los precios por escenario alternativo 1998 - 2007.
(barras indican promedio; líneas verticales indican rango)



A y US\$ 2.240 millones en el escenario B. Y dado que entre 1998- 2007 la ayuda media distorsionante al comercio, proporcionada a los productores de algodón de los EE.UU., fue de US\$ 2.248 millones, no es ninguna sorpresa que los recortes en los subsidios de los EE.UU. no sean muy significativos en el escenario B. Descartar las normas especiales para el algodón en el texto de modalidades reduciría en gran medida el potencial de la Ronda de Doha para reducir los subsidios y lograr precios mundiales más altos para el algodón.

En comparación, el precio mundial del algodón habría aumentado en promedio un 3,5% entre 1998-2007 si los EE.UU. hubieran aplicado plenamente las recomendaciones del OSD en la diferencia sobre algodón (escenario C). Las medidas limitadas actualmente adoptadas (escenario D) habrían incrementado el precio mundial en promedio sólo 0,7%. Si las recientes reformas unilaterales en los EE.UU. y la UE se hubieran aplicado durante la totalidad del periodo 1998-2007 (escenario E), el precio mundial hubiera aumentado en promedio un 0,7%. La reforma a la Política Agrícola Común (PAC) de la UE hubiera figurado durante la totalidad de este cambio. La Farm Bill de 2008 por sí sola no hubiera tenido impacto alguno sobre el precio mundial del algodón.

Impacto sobre la producción

Los efectos sobre la producción habrían variado significativamente entre países y escenarios. Los resultados habrían disminuido en países que lleven a cabo reducciones en los niveles aplicados de subvenciones y aranceles. Por otra parte, la producción habría aumentado.

En el escenario A, los EE.UU. y la UE habrían disminuido la producción de algodón un 9% y 24%, respectivamente. En los años con precios mundiales históricamente bajos, la disminución en la producción de los EE.UU. habría sido mayor que el promedio (15%). Sólo en 2001, la producción de EE.UU. se habría reducido en 680.000 toneladas métricas, lo cual era más que el volumen de producción combinado de los países de la coalición C-4. La caída en la producción de los EE.UU. y la UE habría sido compensada casi completamente por el aumento de la producción en otros lugares. En promedio, la producción habría sido un 2% más elevada en Australia, Brasil, los países del C-4, Asia Central, Pakistán y Turquía, y 1% más alta en China y la India. Más importante aún, el valor de la producción en estos países habría aumentado en un 6.8% en promedio, y entre 11% y 13% en los años con niveles pico de subsidios.

El impacto sobre la producción habría sido significativamente menor en el escenario B. En promedio, los volúmenes de producción se

han reducido en un 4% en los EE.UU. y se han mantenido estables en la UE. El promedio de crecimiento en el resto del mundo se habría limitado (entre 0,8% y 0,3%). En el escenario C, la producción de EE.UU. habría caído un 7% en promedio. En respuesta, la producción habría aumentado en un 1% en Australia, Brasil, los países C-4, Asia Central, la UE, Pakistán y Turquía, y 0,5% en China y la India. Los escenarios D y E habrían tenido efectos insignificantes sobre los volúmenes de producción en la mayoría de los países, excepto la UE en el escenario E (-14%).

Impactos sobre el comercio

Entre los exportadores netos, los volúmenes de exportación se habrían contraído en los EE.UU. y aumentado en otros países (Australia, Brasil, los países del C-4, Asia Central y la India). El aumento simultáneo en las cantidades exportadas y los precios mundiales habrían llevado a un claro aumento en el valor de las exportaciones para todos los exportadores netos, excepto para los EE.UU.. La magnitud de los cambios en las exportaciones habría sido más grande en el escenario A, moderado en los escenarios B y C, y pequeño o insignificante en los escenarios D y E. Países con grandes sectores manufactureros textiles son los que más se habrían beneficiado.

Entre las principales importaciones netas (Bangladesh, China, Indonesia, Pakistán y Turquía), los volúmenes de importación habrían disminuido en cada escenario analizado; esto debido a la expansión de la producción nacional y la retracción de la demanda interna. Además, dado que las reducciones en las cantidades de importación dominan los aumentos en el precio mundial, los costos estimados de importación también habrían caído. La magnitud de los cambios en las importaciones sigue el mismo patrón observado anteriormente para las exportaciones. Las cantidades y los costos de importación de la UE se habrían incrementado sustancialmente en los escenarios en los que la producción europea cae (A y E) y mantenido casi sin cambios en los otros modelos hipotéticos (B, C y D).

Subsidios vs. aranceles

Prácticamente todos los beneficios del algodón en la Ronda de Doha se derivarán de la reducción de las subvenciones. Hay dos razones por las que el acceso al mercado tendrá un papel marginal en el mejor de los casos. En primer lugar, el sector del algodón ya goza de niveles excepcionalmente bajos de aranceles aplicados. En segundo lugar, sólo dos miembros de la OMC (los EE.UU. y Omán) tendrán que reducir los aranceles aplicados actualmente como resultado de las

negociaciones. Todos los demás países: (a) aportan ya un acceso libre de cargas, (b) gozan de excedentes arancelarios significativos, o (c) disfrutan de exenciones arancelarias debido a su condición de PMA, por ser miembros de reciente adhesión, o tratarse de países muy pequeños de bajos ingresos también recientemente adheridos a la OMC.

La extensión del acceso libre de impuestos para las exportaciones de algodón procedentes de los PMA por parte de los países desarrollados, tiene poco o ningún impacto sobre las oportunidades de acceso a los mercados para los PMA. En primer lugar, todos los países desarrollados, aparte de los EE.UU., ya proporcionan acceso libre de aranceles a las importaciones de algodón. En segundo lugar, como el consumo de algodón de los EE.UU. ha decaído en los últimos años, la participación del país en las importaciones mundiales de algodón ha disminuido a sólo 0,05%. Por otra parte, las cuotas de algodón de los EE.UU. son consistentemente menores a pesar del bajo nivel de los aranceles dentro del contingente (entre 0 y 3%).

Por el contrario, los países en desarrollo representan casi el 95% de las importaciones mundiales de algodón. De los quince primeros países importadores en desarrollo, todos excepto China gozan actualmente del acceso libre de aranceles Nación Más Favorecida (NMF) para dicho producto. La Ronda de Doha no alterará significativamente las condiciones de acceso a mercado en China debido a que es probable que Beijing exente al algodón de las reducciones arancelarias y la ampliación de contingentes al tratarlo como producto especial. Aún a pesar de que China no seleccione el algodón como producto especial, el gran excedente arancelario sería suficiente para evitar una reducción efectiva en el arancel aplicado.

Cuando se trata de algodón, los subsidios deberían ser la columna vertebral de las negociaciones. Hay una urgente necesidad de reequilibrar las normas comerciales vigentes que permiten a los países desarrollados subvencionar fuertemente su producción nacional, deprimir los precios mundiales, dejar fuera de la producción a los agricultores y poner en peligro las perspectivas de progreso económico en el mundo en desarrollo. La aprobación de ambiciosas reformas de ayuda interna para el algodón en la Ronda de Doha sería un paso significativo hacia el establecimiento de un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado.

Autores

- * Candidato a Doctor del Departamento de Economía Aplicada y Administración, Universidad Cornell, EE.UU. El autor basó este artículo en su documento de investigación titulado "How Would a Trade Deal on Cotton Affect Exporting and Importing Countries?", disponible en <http://ictsd.org/publications/77906/>, mariojales@gmail.com

¿Hacia dónde se dirige la política de cambio climático de Estados Unidos?

El liderazgo de Estados Unidos en el debate internacional sobre cambio climático no es del todo claro. Después de haberse firmado el Protocolo de Kioto durante la Administración de Bill Clinton, aunque como indica la historia dicho acuerdo jamás fue ratificado por el Congreso estadounidense, vino un período renuente en la diplomacia ambiental en la era de George W. Bush. Más tarde, a partir del inicio del mandato del actual presidente Barack Obama, otras serían las reglas del juego de los Estados Unidos: participar pero primero definir la agenda nacional y sus límites. ¿Lo logrará?

Atender las exigencias de los poderes constitucionales y fácticos de la Unión Americana no ha probado ser fácil. En 2009 se presentó la iniciativa Waxman-Markey ante la Cámara de Representantes de los Estados Unidos (EE.UU.). Posteriormente aparecería una contrapropuesta en el Senado, el proyecto Kerry-Lieberman, que desafortunadamente ha palidecido en el camino. ¿Pero por qué ha sido tan complicado aprobar una ley sobre cambio climático en el Congreso de los EE.UU.? He aquí un repaso de las principales características de estas iniciativas.

Proyecto Waxman-Markey

El intento más reciente de los EE.UU. por legislar sobre cambio climático tuvo su origen el 31 de marzo de 2009, cuando los congresistas demócratas Henry Waxman y Edward Markey introdujeron su proyecto de ley titulado *American Clean Energy and Security Act*. A grandes rasgos, esta iniciativa que fue aprobada meses más tarde por la Cámara baja, proponía reducir en 3% por debajo de los niveles de 2005 los niveles de gases de efecto invernadero hacia 2012, 20% hacia 2020, 42% hacia 2030 y 83% hacia 2050. Las principales entidades que estarían constreñidas bajo esta ley serían las empresas petroleras, eléctricas y manufactureras que en total son responsables del 85% de las emisiones. Además, se contemplaban permisos para contaminar (*allowances*), un esquema de *cap-and-trade*, así como aranceles de ajuste en frontera para detener el paso de bienes provenientes de países con un marco jurídico no comparable al estadounidense en cuanto a sus objetivos ambientales (ver Puentes, Vol. X, No. 3).

El proyecto de ley, que aunque al principio fue considerado como “un extraordinario primer paso”, según el propio Obama, fue puesto bajo la lupa y criticado por quedarse corto en sus aspiraciones ambientalistas. La ciencia ya ha sido clara, según Greenpeace EE.UU.: los países desarrollados deben reducir entre 25% y 40% sus emisiones por debajo de los niveles de 1990 hacia 2020 para evitar impactos catastróficos¹, por lo que Waxman-Markey apenas era un tibio comienzo. También, al menos en materia comercial, mucho se cuestionó la imposición

de medidas unilaterales en frontera para obligar a que países como China o Brasil asumieran compromisos internacionales para la reducción de emisiones.

Posteriormente, vino la conferencia de Copenhague que se tradujo en un fracaso y en una notable pérdida de confianza en el proceso de toma de decisiones de Naciones Unidas. Pero EE.UU. continuó con su determinación de definir por sí solo sus límites y aspiraciones, a pesar de las críticas sobre su ‘unilateralismo’ y la manera en que pretendía asumir su responsabilidad como el país más contaminante.

Iniciativa Kerry-Lieberman

Con el comienzo de 2010, en mayo para ser más precisos, apareció una nueva versión de proyecto americano de ley climática pero esta vez en el Senado. Los senadores John Kerry, demócrata, y Joe Lieberman, independiente, presentaron una iniciativa llamada *American Power Act*, aunque sin el apoyo de otro de los autores, el republicano Lindsey Graham. Los topes que se fijaron fueron parecidos a la iniciativa Waxman-Markey, aunque la reducción inicial sería de 4,75% por debajo de los niveles de 2005 a partir de 2013, y luego, hacia 2020, habría un compromiso de reducción del 17%. Se agregaba además la posibilidad de que los participantes en el mercado de bonos de carbono estadounidense pudieran acreditar en su territorio proyectos verdes realizados fuera de sus fronteras.

En esta versión, los aranceles al carbono se transformaron en impuestos al carbono, que en principio asumirían productores nacionales y extranjeros, por aquello de la tremenda inquietud de muchos países sobre la incompatibilidad de estas medidas con los postulados de la OMC. También en afán de proteger los empleos e impedir las fugas de carbono (*carbon leakage*), la iniciativa Kerry-Lieberman apoyaría a las empresas más afectadas por la nueva legislación a través de subsidios para contrarrestar el daño a su competitividad.

No obstante, conforme han transcurrido estos últimos meses, el tono se ha suavizado y las aspiraciones menguado. Antes del receso de

agosto, los senadores ya habían claudicado y removido las intenciones de un sistema de *cap-and-trade* en la versión de la Cámara alta. Los sujetos de aplicación del proyecto de ley también habían cambiado: la legislación sobre todo estaría concentrada en las actividades de empresas de servicio público y no en la industria manufacturera o de transporte.

En el camino legislativo de la iniciativa Kerry-Lieberman también sucedió uno de los acontecimientos ambientales más escandalosos de los últimos años, y cuya recuperación es todavía una incógnita: el derrame petrolero en la plataforma Deepwater Horizon localizada en el Golfo de México. Los estragos en las aguas, pero también en los empleos y evidentemente en la prensa, han provocado que EE.UU. esté reevaluando su alta dependencia del crudo y que considere más fuertemente el uso de energías renovables, por mucho que este sea un debate indeseable en aquel país. En tal sentido, la nueva versión de este proyecto de ley, que fue dada a conocer en julio pasado, ya preveía medidas importantes para mejorar la seguridad en proyectos petroleros, así como esquemas de responsabilidad para empresas envueltas en derrames de esta naturaleza.

Las probabilidades

Pese a la urgencia de que países desarrollados tomen acciones concretas para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, la posibilidad se le está yendo de las manos a EE.UU. La voluntad política no está jugando a favor del cambio climático, y los planes de incluir topes obligatorios a las emisiones parecen haber desaparecido de la negociación entre demócratas y republicanos. El cambio en la composición del proyecto de ley es un factor, pero también lo es que EE.UU. todavía no sabe qué hacer con las terribles consecuencias del derrame petrolero, por lo que tal vez esta pausa legislativa es ineludible antes de proseguir.

Como antecedentes, debe mencionarse que no es la primera vez que EE.UU. trata de regular la materia de cambio climático, incluido un esquema de mercado de bonos de carbono. En

1978 ya contaban con una ley cuyo propósito era entender las causas y consecuencias del cambio climático (*National Climate Program Act*). Pero fue hasta 2002 cuando quizás hubo una declaración política más contundente. El gobierno de George W. Bush dio a conocer su Política Global sobre Cambio Climático que, entre otras cosas, como una mayor apuesta al desarrollo tecnológico y a las energías renovables, pretendía reducir en un 18% la intensidad de emisiones de gases de efectos invernadero en relación a la actividad económica hacia 2012. Sin embargo, sus medidas eran voluntarias para las empresas involucradas, como las propuestas por Clinton en su momento, no aseguraba la participación de todos los sectores relevantes, y al final, según los cálculos del *Pew Centre on Global Climate Change*, los cambios propuestos conllevaban a un incremento del 12% en las emisiones en lugar del descenso buscado.²

Distintas han sido las iniciativas que posteriormente e incluso antes, han tratado de abordar el reto climático, las que en el diseño de políticas pasan por la decisión de escoger un sistema cerrado de normas (*command-and-control*), una estructura de impuestos, o bien, un mecanismo basado en el mercado.³ En términos generales, la primera de las opciones representa un dictado de leyes y normativa para definir el objetivo de reducción de emisiones, en qué sectores y bajo qué modalidades esto sería posible. La segunda alternativa implica un esquema arancelario cuya recaudación permitiría invertir en programas de investigación o mejoras científicas para apoyar o desarrollar medidas de mitigación o adaptación. La última vía sería una opción ecléctica, con elementos del primer modelo, es decir, se definen objetivos claros pero mantiene un esquema de incentivos para propiciar que las grandes entidades contaminantes inviertan en proyectos ecológicos comprando y vendiendo bonos de carbono.

¿Y cuál es la más atinada para la realidad estadounidense? Aunque hasta antes de julio de este año parecía que un sistema híbrido de *cap-and-trade* era la opción más adecuada para motivar la participación de empresas poderosas, la interrogante ahora se posa sobre qué tipo de política pública es la más eficiente para un objetivo que dejó de ser claro.

Ciertamente el sistema de *cap-and-trade* no resolvía el problema energético de EE.UU., pues se requiere de fuertes cantidades de inversión en investigación e implementación de nuevas tecnologías, pero era un buen arranque. Fondos para energía nuclear, captura y almacenamiento de carbono y energía renovables podrían

comenzarse a destinarse de aprobarse un nuevo marco legal. También una señal positiva para la diplomacia internacional podría enviarse a partir de la armonización de estas dos iniciativas. Pero todo lo anterior se pone en pausa hasta que nuevamente EE.UU. redefina sus prioridades, tal vez en el siguiente periodo legislativo.

Cambio climático en las cortes

Uno de los aspectos más destacables de la futura legislación estadounidense es la definición de su ámbito de aplicación. Actualmente, los principales estatutos ambientales que indirectamente regulan esta materia son la *National Environmental Policy Act* y *Clean Air Act* (además de la *Clean Water Act* y *Endangered Species Act*). El primero de estos define las reglas que la autoridad competente debe observar en la evaluación ambiental de un proyecto determinado. La *Clean Air Act*, por su parte, rige las emisiones de gases de efectos contaminantes de fuentes estacionarias o móviles y tiene un programa de *cap-and-trade* para emisiones de generadores eléctricos (Título IV, sobre lluvia ácida).

A la fecha, EE.UU. se encuentra sin un marco que regule el cambio climático y las emisiones de gases de efectos invernadero, lo que ha conllevado a la presentación de demandas civiles bajo el sistema de torts (o responsabilidad civil en el sistema de derecho civil) para la reparación de daños. Inclusive, y derivado del caso de Massachusetts vs. EPA ante la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos en 2007⁴, se ha presionado fuertemente a la agencia de protección ambiental estadounidense para que tenga competencia en la regulación de emisiones de gases de efectos invernadero a través de la *Clean Air Act*, y finalmente exista un marco legal, aunque no el más idóneo.

La *Environmental Protection Agency* de EE.UU. ha tratado el asunto sin prisa y con cuidado, pues espera que sea el Congreso quien redefina competencias y directamente la faculte para regular las emisiones de gases de efecto invernadero.⁵ Por ahora las cortes estadounidenses por el principio de *State preemption* (o supremacía estatal), están impedidas de dirimir directamente estas cuestiones hasta que el Congreso las dote de un marco legal válido.

Determinar hacia dónde va la política estadounidense de cambio climático por el momento no es más que un enorme signo de interrogación. En el contexto de otro impasse anunciado, como podría ser la Conferencia de las Partes en Cancún a fines de este año, el Congreso de EE.UU. tal vez no encuentra la

determinación nacional, el consenso para dar la muestra de que pueden ser pioneros en la concreción de una regulación efectiva.

Las elecciones de medio término en EE.UU. tendrán lugar en noviembre, por lo que poco podrá concretarse en el Senado hasta esa fecha. Es probable que el próximo año sea un mejor momento para que los legisladores y el presidente Barack Obama, una vez asimilado y abordado cabalmente el desastre en el Golfo de México, retomen la agenda climática y enfrenten decisiones que ni el planeta ni sus ciudadanos pueden esperar.

Tal vez el mecanismo *cap-and-trade* no regrese a la mesa de discusión, tal vez se apueste por un sistema de normas, quizás por un poco de los dos, lo que es cierto es que luego de la gran responsabilidad ambiental que EE.UU. evidencia al ser el mayor consumidor de energía, debería apresurarse a reducir sus emisiones y moldear su economía tan fuertemente basada en el petróleo. Eso ya es ineludible.

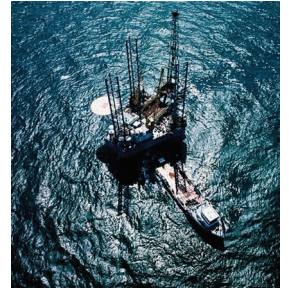
Notas

- 1 Declaración de Phil Radford, director ejecutivo de Greenpeace Estados Unidos. "The Waxman-Markey Bill: A Good Start or a Non-Starter?", Yale Environment 360, consultado el 6 de septiembre en: <http://e360.yale.edu/content/feature.msp?id=2163>
- 2 Pew Center on Global Climate Change, Analysis of President Bush's Climate Change Plan, febrero 2002.
- 3 Para saber más de esto, ver Nordhaus, R. y Danish, K., "Designing a mandatory greenhouse gas reduction program for the U.S.", Pew Centre on Global Climate Change.
- 4 Para ver más sobre este caso, ver Hunter, D., et. al., Climate Change and the Law, Lexis Nexis, 2009.
- 5 Danish, K. y Carbonell, T., "Second-best world", Trading Carbon, mayo 2010.

El derrame de petróleo en el Golfo de México y sus implicaciones para las compañías nacionales de petróleo

Ryan Saxton*

El vertido de petróleo en aguas profundas del Golfo de México ha generado un frenesí en relación a los reglamentos recientemente propuestos para normar la industria petrolera. Tanto en lo relacionado a las actividades de exploración como de explotación de crudo en el mar, estas regulaciones vaticinan una mayor presencia de las compañías nacionales de petróleo en estas actividades.



En el mes de abril pasado sucedió lo que se ha catalogado como la peor tragedia ecológica de este siglo, esto tras la explosión de una de las plataformas de extracción de petróleo en aguas profundas del Golfo de México. Aunque algunos científicos consideran que el daño ambiental será significativamente menor al proyectado inicialmente, la valoración es aún incierta pues no sólo se han infligido graves daños contra la naturaleza (hasta ahora el derrame en el Golfo de México ha sido responsable de sólo un 1% de las aves muertas en comparación con el derrame de Exxon Valdez en Alaska), sino también en detrimento económico de las comunidades pesqueras aledañas que dependen de la perforación, la pesca y el turismo.

Desde entonces y tras la muerte de 11 trabajadores de la plataforma, se estima que aproximadamente cinco millones de barriles de petróleo se han derramado en el Golfo. Pese a que el flujo de petróleo del pozo Macondo ya ha sido sellado, las predicciones de los analistas en relación a los costos totales que la empresa British Petroleum (BP) ha asumido y debería de asumir irán en aumento, y por lo tanto es aún prematuro evaluar los impactos ecológicos y económicos de este desastre. Lo que sí es un hecho es que la discusión sobre el tema de regulaciones más estrictas en materia de perforación en el mar seguirá un largo camino.

Implicaciones para las grandes empresas petroleras internacionales y compañías nacionales de petróleo

Con el alivio de que el pozo ya ha sido sellado, el mundo ahora dirigirá su atención a las implicaciones que en largo plazo tendrá el peor derrame de petróleo en la historia de los EE.UU.. Las señales ya han sido enviadas en la línea de cómo los gobiernos, con este tipo concesiones, deberán hacer frente a la creciente presión internacional sobre cómo mitigar y prevenir esos desastres. Una moratoria sobre la perforación petrolífera costa afuera, por ejemplo, ya está restringiendo los nuevos proyectos de aguas profundas en los EE.UU.; además que los reglamentos adicionales están

haciendo su camino a través del Congreso. Indudablemente, los gastos derivados de estas normativas cambiarán la dinámica existente entre las compañías nacionales de petróleo (CNP) y las compañías internacionales de petróleo (CIP).

En estos términos y en la medida que se mantenga la superioridad tecnológica de las CIP en relación con sus contrapartes estatales, además del precedente en las costas mexicanas, un efecto probable que se espera es una mejoría en los términos de negociación y mayores beneficios para las CNP en los acuerdos de reparto de la producción (PSA, por sus siglas en inglés).

Por otra parte, si se considera el posicionamiento, las CNP ya disfrutan de una postura dominante respecto a sus homólogos de la industria privada. Por ejemplo, y exceptuando que las 10 empresas más grandes de petróleo y de gas en el mundo son de capital privado, las restantes son propiedad nacional, y al menos en su mayoría propiedad del gobierno. De hecho, Exxon Mobil Corporation, la principal CIP mundial, es la número 17 en la lista de las principales compañías de petróleo y gas en el mundo.

A pesar de esta distinción, la realidad evidencia que los campos de petróleo son cada vez más difíciles de acceder y costosos de perforar. Alrededor del 30% de los 85 millones de barriles por día de petróleo que se consumen a nivel mundial provienen de pozos petroleros costa afuera, y ese porcentaje va en constante aumento. Este aspecto plantea un problema para las CNP, aún cuando su experiencia offshore está creciendo. Por lo general, dichas empresas han carecido de recursos tecnológicamente más complejos para explotar más los campos petrolíferos en ultramar. Por ejemplo, la compañía petrolera estatal de México, Pemex, al no contar con esta capacidad tecnológica, ha sido incapaz de capitalizar su potencial en alta mar como un país rico en petróleo como lo es. Sin embargo, como la perforación se extiende más hacia áreas remotas, esta diferencia debería reducirse si

las CNP exigieran un mayor intercambio de tecnología y conocimientos especializados.

La oportunidad

Tanto la actual crisis en el Golfo de México como la escasez de reservas disponibles, podrían ser hechos que desencadenen una oportunidad única para las CNP de todo el mundo. Esto en la medida que se pueda reducir la fisura existente entre el dominio de mercado de las empresas estatales y la experiencia de las CIP. En los EE.UU., la moratoria de seis meses en operaciones de perforación en alta mar y regulaciones más estrictas sobre su producción obligará a aumentar los costos de extracción de petróleo. De hecho, dos comités del Senado estadounidense aprobaron el 15 de julio pasado proyectos de ley que exigen el uso de mecanismos preventivos contra derrames como normas mínimas de operación. Efectivamente, las nuevas cargas financieras que acompañan tales regulaciones podrían permitir que aquellos países con acceso al petróleo de ultramar obtengan términos más beneficiosos de las CIP.

Sin embargo, aún cuando las CNP desarrollen su propia tecnología para la perforación costa afuera, es probable que las CIP mantengan un papel fundamental en ayudar a los países ricos en recursos naturales para que aprovechen todo el potencial de sus reservas de energía. De hecho, la complejidad y magnitud de los futuros proyectos de extracción de energía, prácticamente garantizan que las CIP sigan desempeñando un papel vital en la producción de las necesidades energéticas del mundo. Por lo tanto, las empresas internacionales continuarán manteniendo una clara ventaja tecnológica.

Así, mientras que las empresas nacionales de petróleo son relativamente más poderosas, sus contrapartes privadas cuentan con importantes capacidades para fortalecer a las primeras. De hecho, la demanda previsible de los estándares de seguridad ha mejorado a raíz del derrame en el Golfo de México, lo que podría considerarse como otra de las oportunidades para las CNP.

Esto le daría a las CNP una posición más fuerte respecto a las condiciones a estipularse en futuros acuerdos PSA, pero casos de normas de seguridad pobres se presentan en ambos tipos de compañías. Así, mientras la presión internacional se centrará probablemente en las normas de seguridad, las compañías estatales deberán sentirse afortunadas al poder tener la posibilidad de acceder a tecnología de perforación mar adentro con el pretexto de aumentar su seguridad.

¿Por qué es tan particular el petróleo de profundidad?

Para comprender la dinámica cambiante entre las CNP y la CIP, es útil examinar dónde se encuentran las reservas fijas de petróleo, ya que estos futuros suministros dictarán el equilibrio entre el acceso al petróleo y la tecnología para extraerlo. En la parte superior de la lista se encuentra Arabia Saudita, con más de 264 millones de barriles de reservas probadas. Canadá, con sus enormes yacimientos de petróleo no convencional, es el segundo mayor poseedor de reservas probadas. Otras áreas con grandes yacimientos en alta mar incluyen el mar Caspio, Brasil, África Occidental, y por supuesto, el Golfo de México. Sin embargo, como las principales reservas en tierra han disminuido o han sido asignadas, las empresas internacionales estarán obligadas a intercambiar su tecnología y conocimientos para la obtención de las licencias de perforación, o bien optar por un joint venture.

Otro de los puntos que es importante entender es por qué estos yacimientos costa afuera seguirán siendo rentables, al menos en las próximas décadas. A pesar de que la perforación en aguas profundas es sumamente costosa, al igual que su puesta en operación, los altos precios del petróleo durante 2007 y el primer semestre de 2008 son indicadores del motivo por el que son económicamente factibles. Por otra parte, institucionalmente también existe la Organización de Países Exportadores de Petróleo. Las acciones de la OPEP, junto con la creciente demanda, ayudarán a asegurar que la perforación en alta mar aún sea económicamente viable, al menos en el corto plazo.

En esta línea, el otro argumento que también coexiste se centra en el aumento de uso de energías renovables, lo que eventualmente desplazaría el dominio del petróleo. Si bien es probable que éstas sean tendencias futuras, las señales actuales en este rubro son algo desalentadoras. La energía eólica, por ejemplo, el mayor ejemplo de fuentes de energía renovables, constituye sólo el 1% de la producción mundial de energía. Además, no se debe olvidar que durante la Cumbre de Copenhague 2009 no se alcanzó ningún compromiso jurídicamente vinculante para

reducir las emisiones de carbono, lo que podría impulsar el uso de energías renovables.

Por último, al igual que la OPEP es un mecanismo para mantener los precios por encima del equilibrio del mercado, también tiene la capacidad de aumentar los suministros de petróleo, reduciendo su precio y limitando así el incentivo para crear alternativas. Por tanto, en gran medida la responsabilidad de garantizar la inversión en energías alternativas recae en los gobiernos, independientemente de los actuales precios del petróleo.

Brasil: la excepción a la regla de las CNP

No todas las empresas estatales han confiado en el sector privado para la generación de los procesos de innovación. En este sentido, la excepción a la regla es por supuesto la empresa brasileña Petrobras. Con el descubrimiento del yacimiento petrolífero de Tupi en 2007, el más grande de petróleo en los últimos 20 años, Brasil ha desarrollado la tecnología requerida para llevar estas hazañas al mercado. Localizada a más de siete kilómetros de profundidad, sobre mares congelados, rocas y pesadas capas sal, el yacimiento petrolífero de Tupi contiene reservas que requieren tecnología que únicamente había sido desarrollada por empresas y los contratistas privados. De hecho, Petrobras es el mayor productor de petróleo en yacimientos de aguas profundas en el mundo, que representan el 95% del petróleo de Brasil. ¿Qué ha sucedido en este caso? Ha sido una cuestión de necesidad. Si Brasil quiere producir más petróleo, no tiene más remedio que explorar, pues más del 90% de las reservas del país se encuentran en aguas profundas o ultra profundas, y el 80% del petróleo actual de Brasil deriva de pozos costa afuera.

En Brasil, el descubrimiento en Tupi ha significado un importante descenso en la instalación de plantas costa afuera, afectando a las grandes petroleras que claman por estos recursos. A partir de mayo de 2008, Petrobras contrajo un 80% de las plataformas en aguas profundas del mundo, obligando a que las tasas diarias (el costo del alquiler de equipo de perforación y de alta mar) aumentaran en el resto de la industria.

El futuro

En general, los desarrollos de las empresas que extraen petróleo tendrán consecuencias incalculables para la seguridad energética de los países del mundo. Anteriormente, las CIP gozaban de un nivel envidiable de conocimientos técnicos y de superioridad tecnológica. Sin embargo, como los recursos extraíbles se han reducido y las reservas en aguas profundas se han vuelto más rentables, las CNP se han visto obligadas a buscar la tecnología necesaria para asegurar que su dependencia de las grandes empresas petroleras internacionales

disminuya. La catástrofe en aguas profundas del Golfo de México ha iluminado la falacia de que las CIP mantienen una exclusividad en el acceso a esta tecnología. Como resultado, las CNP serán más capaces de asegurar acuerdos de producción conjunta más beneficiosos antes de aceptar nuevas licencias.

Este aspecto se perfila a favor de las empresas nacionales que extraen crudo, por lo que los países importadores serán más vulnerables a las reglas establecidas por los gobiernos ricos en petróleo miembros de la OPEP, y cada vez más susceptibles a los suministros mundiales del oro negro. Salvo que suceda un gran avance en las energías alternativas que reduzca el rol del petróleo como fuente energética mundial, los miembros de la OPEP y sus empresas petroleras estatales mantendrán su posición dominante en el mercado.

Mientras que el derrame en el Golfo de México ha sido monumentalmente trágico en términos de pérdidas humanas y ambientales, a su vez servirá para que los países ricos en petróleo puedan obtener ventajas sobre sus homólogos privados. Esta es la tendencia que se mantendrá por el momento, la cual no es probable que cambie próximamente puesto que el petróleo continuará ocupando el primer puesto en cuanto a fuentes de energías.

Autor

* Candidato a Máster, The Patterson School of Diplomacy and International Commerce, Universidad de Kentucky, Estados Unidos. E-mail: saxton.ryan@gmail.com

Combatiendo el cambio climático a través de la inversión: una mirada al Informe sobre las inversiones en el mundo 2010

Lograr consenso mundial en el combate contra el cambio climático parece un proceso de nunca acabar. Recientemente el debate sobre este tema ha tenido como punto crítico la parte de financiamiento y cómo materializar en acciones el tema de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. En este contexto, y tal como lo apunta la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en su Informe sobre las Inversiones en el mundo 2010, si bien las empresas transnacionales como emisoras de carbono son parte importante del problema climático, también lo podrían ser de la solución.

Además de analizar las principales tendencias de la inversión extranjera directa (IED), este año el Informe sobre inversiones (WIR, por sus siglas en inglés) tiene un acento diferente: la promoción de inversiones en economías de bajo carbono. Básicamente, esto significa que las empresas transnacionales (ETN), a través de esquemas mixtos, podrían asumir un rol primario en la lucha contra el cambio climático a través de la inyección de recursos financieros y tecnológicos en procesos y productos con menores emisiones¹.

Algunos datos sobre inversión en economías de baja emisión

En general, la tendencia global de la IED de bajo carbono ha estado en importante aumento desde 2003, aún cuando ésta descendió en 2009 a raíz de la crisis financiera mundial. La UNCTAD estima que para 2009 la IED de bajo carbono ha tenido una participación considerable dentro de las corrientes mundiales, al alcanzar unos US\$ 90.000 millones. Lo anterior considerando sólo las tres principales actividades económicas de bajo carbono, a saber: a) la generación eléctrica a partir de fuentes renovables o alternativas, b) el reciclaje y c) la fabricación de productos de tecnología ambiental (como turbinas eólicas, paneles solares y biocombustibles).

Es importante destacar que este tipo de IED va a estar en función de la localización geográfica de los posibles países receptores y sus recursos, así como de las particularidades de las ETN. Por ejemplo, aunque la inversión en el sector de generación de energía renovable y alternativa se concentró en países desarrollados, al menos un 25% del total se dirigió a países en desarrollo, dado que no necesariamente el país creador de la tecnología es a la vez el país receptor. Los principales destinatarios fueron: Brasil, Chile, China, India, Perú, Indonesia, Paquistán, Turquía, Sudáfrica, Zambia y Vietnam.

Entre 2010 y 2015, según las proyecciones indicadas en el WIR 2010, para limitar las emisiones de gases efecto invernadero (GEI) y cumplir con el objetivo de 2°C mencionado en el Acuerdo de Copenhague,

se necesitarán unos US \$ 440.000 millones de inversiones recurrentes adicionales por año. Para 2030, las cifras estimadas son aún más altas, de hasta US\$ 1.200 millones anuales. Los montos requeridos por año dan señales urgentes de que para lograr una economía global respetuosa del clima se requiere la contribución financiera del sector privado, así como incorporar políticas de baja emisión de carbono en las estrategias nacionales dirigidas a las ETN.

Características y tendencias de la IED de bajo carbono

En términos prácticos, una IED de baja emisión de carbono es toda aquella transferencia de tecnología, prácticas o productos que realicen las ETN a los países receptores por medio de su participación accionaria (IED) y no accionaria, la cual necesariamente resulte en una reducción considerable de las emisiones de GEI.

Hay dos formas de que las ETN pueden transmitir estas inversiones a los países receptores:

- a) Introducción de procesos de bajo carbono que disminuyen las emisiones de GEI vinculadas a los métodos de fabricación de los productos a lo largo de su cadena mundial de valor.
- b) Creación de productos y servicios de bajo carbono que emiten menos GEI durante su utilización y no simplemente durante su creación, como es el caso de los automóviles eléctricos y los sistemas de transporte colectivo integrados.

Con estas consideraciones, una manera de canalizar la IED de baja emisión es dirigirla a los sectores claves, es decir, los de más altas emisiones de GEI, según se indicó en el informe y en los que las ETN participan mayoritariamente.

El primer sector que condensa las principales actividades emisoras de GEI es el de electricidad e industria. Esta incluye

la producción de petróleo, gas, cemento, hierro, acero y químicos, y en donde las ETN podrían desempeñar una posición central. La empresa CEMEX de México es un claro ejemplo de lo que se podría hacer, pues la compañía está invirtiendo en la modernizando de su planta de cemento en la ciudad de Sant Feliu de Llobregat en España a fin de garantizar que las emisiones de GEI sean una quinta parte del máximo establecido por la legislación.

El segundo sector es el de transporte, el cual según las proyecciones realizadas para 2030 podría ser el responsable de una sexta parte de las emisiones globales. Las acciones de mitigación se encuentran en la introducción de vehículos de bajo consumo de combustible, eléctricos, híbridos o más ligeros.

Dentro de los principales emisores, el sector de la construcción sería el tercer mayor emisor para 2030, en donde la principal fuente provendría del consumo de electricidad de los hogares. Al respecto, las ETN a través de sus productos podrían mejorar la eficiencia en los edificios, incluso en regiones relativamente pobres.

El cuarto sector es el de gestión de residuos, que principalmente se refiere a rellenos sanitarios y tratamiento de aguas residuales, el cual, en comparación al sector de transporte y construcción, registra bajas emisiones para 2030. El potencial aquí se encuentra en la medida en que se pueda recuperar el metano de los vertederos.

Finalmente, los últimos sectores en los cuales hay que poner atención son el agrícola y el forestal. En ambos casos, se necesita trabajar mano a mano dentro de la cadena global de valor para lograr cierto impacto, por ejemplo, a través de la promoción de productos orgánicos y de prácticas sostenibles a lo largo de la cadena.

Dos casos prácticos

La realidad de las inversiones en proyectos de baja emisión de carbono se ha materializado en diversas formas, desde acuerdos de

cooperación público-privado, incentivos fiscales, zonas económicas exclusivas, hasta la conformación de clusters en procesos y servicios de baja emisión.

En Latinoamérica, el caso de Chile es un ejemplo cercano en cuanto a los procesos de creación de demanda para IED en economías de baja emisión, que ocurre tras la aprobación en 2008 de la Ley de Energía Renovable de ese país. La misma indica que para el año 2010 al menos el 5% de la electricidad del país debe provenir de fuentes renovables y que ese porcentaje debe aumentar un 0,5% por año hasta llegar al objetivo global de 10% para 2024. Bajo estos parámetros, el gobierno chileno está promoviendo el desarrollo de este tipo de energía por medio de iniciativas privadas que ofrecen condiciones preferenciales crediticias para aquellos proyectos que impulsen las energías no convencionales. Este nuevo marco ha desencadenado que transnacionales como Seawind del Reino Unido, GDF Suez de Francia y Enel de Italia, ya estén presentes en Chile, lo que podría ser una puerta de entrada para proyectos similares que pudieran emprenderse en otros países de la región.

En el continente africano, la República de Ghana ha impulsado mecanismos para estimular la demanda de electrodomésticos de alta eficiencia. El gobierno de ese país ha adoptado una serie de políticas al existir el reconocimiento de que la baja eficiencia de los aparatos electrodomésticos, tales como aparatos de aire acondicionado y refrigeradores, representa un costo enorme para la economía nacional. Como ejemplo y con el fin de poner en práctica la transformación del mercado de refrigeradores, el gobierno propuso la creación de una alianza público-privada con Bosch y Siemens Appliances Group. Esta mancuerna está apoyando el proceso de creación de un mercado de bajas emisiones de carbono en los refrigeradores a través de acciones.

Los casos anteriores dan señales de cómo amalgamar esfuerzos públicos y privados para mitigar el cambio climático a través del establecimiento de instrumentos innovadores de política para la atracción de IED de bajo carbono.

Opciones de política para los PED

Para los países en desarrollo es imperativo valorar los incentivos para atraer este tipo de inversión, como los factores en contra de la misma. Los aspectos positivos para los PED son, principalmente, el poder acceder a financiamiento e inversiones necesarias, además de contribuir en la difusión de tecnologías avanzadas de bajas emisiones.

Sin embargo, también hay que considerar los elementos en contra de la atracción de este tipo de IED, como lo son la eventual necesidad de contratación de mano de obra más calificada, que a la postre tendrá efectos en los sistemas educativos y políticas conexas del país receptor, así como la posible exclusión de empresas nacionales que no puedan incorporarse a este proceso.

Al respecto, las políticas industriales adecuadamente enfocadas pueden ayudar a que las empresas nacionales aprovechen las oportunidades que resultan de este tipo de negocios, reduciendo así la dependencia a empresas en el exterior. El cuidado que se debe tener es en el proceso de entrada de la tecnología a fin de evitar que las empresas transnacionales caigan en prácticas monopolísticas. En este sentido, los países receptores de esta IED deben considerar valorar el tema de subsidios como alternativa para soportar la fase inicial de producción de bienes con baja emisión de carbono. Lo anterior pone como base que la inversión extranjera de bajo carbono puede no ser competitiva en la etapa inicial, y por consiguiente, requerir apoyo público en forma de tarifas especiales para proveedores de energía renovable o compras gubernamentales, entre otras posibles situaciones.

En el trasfondo de las consideraciones técnicas nacionales, la discusión multilateral en materia bienes y servicios ambientales también debe ser considerada por los países, primordialmente los países en desarrollo. La eliminación o reducción de las barreras arancelarias y barreras no arancelarias sin duda puede contribuir a la difusión de energías renovables y tecnologías de eficiencia energética, reduciendo los costos de productos asociados y componentes en el mercado interno, y brindando claras oportunidades comerciales, incluso para economías menos avanzadas². Sin embargo, lograr un consenso multilateral sobre este tema ha sido complicado, pues la discusión no se trata solamente del tipo de barreras, sino también sobre qué clase de bienes aplicarlas.

La realidad demuestra que no hay un modelo único para la promoción de IED de baja emisión. Para los países en desarrollo debe ser particularmente importante la creación de instrumentos que atraigan estas políticas, como los serían las propuesta de estrategias flexibles para adaptarse a esta realidad. Al respecto, el informe de la UNCTAD también propone impulsar una alianza mundial para lograr una sinergia en este aspecto y estimular las inversiones de bajo carbono. Esta alianza debería consistir, entre otras cosas, en buscar la difusión de

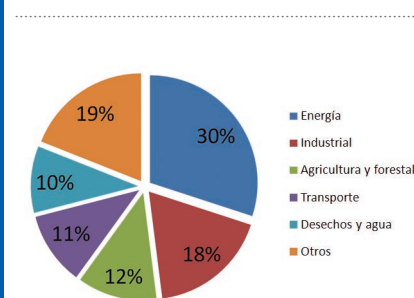
tecnología limpia, conseguir la contribución de los acuerdos internacionales de inversión (AI) a la mitigación del cambio climático y establecer un centro internacional de asistencia técnica de bajo carbono que pueda reunir importantes conocimientos técnicos, en particular de los organismos multilaterales. Sin embargo, son solamente propuestas para la discusión futura.

Si bien son diversas las acciones de políticas a tomar en cuenta para enfrentar el fenómeno climático, la priorización de cuáles, cómo y quiénes deben implementarlas es aún compleja. No obstante, incentivar la IED de bajo carbono puede ser la vía para formular acuerdos inclusivos entre el sector empresarial y el estatal, lo que llevaría el debate mundial sobre cambio climático a un nivel más próximo, donde la vinculación entre gobiernos y empresas a través de mecanismos nacionales sea pieza clave. Lo anterior sin obviar que no todos los países podrían afrontar estos esquemas de inversión pues no se trata sólo de fomentar su atracción sino también de complementarlas con políticas industriales, sociales y de competencia en los países receptores.

¿Sabía usted?

Una encuesta aplicada por la UNCTAD a 116 agencias estatales promoción de inversiones (API) arrojó como resultado que el sector de energía renovable es el prioritario para la atracción de inversiones de bajo carbono.

Sectores prioritarios de atracción de IED de baja carbono según objetivos de las API



Fuente: UNCTAD (2010). Informe Mundial sobre las Inversiones en el mundo. http://www.unctad.org/en/docs/wir2010ch4_en.pdf
 Nota: El sector industrial incluye las actividades de producción de petróleo, gas, cemento, hierro, acero y químicos, entre otros.

Notas

- 1 UNCTAD (2010). World Investment Report 2010. Disponible en: <http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=13423&intItemID=5539&lang=1&mode=downloads>
- 2 Vossenaar, R. (2010). Climate-related Single-use environmental Goods, Paper Issue No 13. International Centre for Trade and Sustainable Development. Disponible en <http://ictsd.org/publications/84489/>

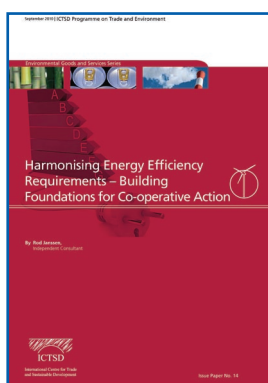
Novedades



El banano luego de los acuerdos de la UE con países latinoamericanos

Los países centroamericanos, junto con Colombia y Perú, hace apenas unos meses se congratularon de la firma de acuerdos comerciales con la Unión Europea. Con el ejercicio diplomático se dio también fin a una de las disputas más largas que se haya conocido a razón de un producto clave para buena parte del continente: el banano. Cuáles serán las consecuencias en términos de comercio y de acceso a mercado de estos nuevos acuerdos es el objetivo primordial del estudio preparado por el Profesor Giovanni Anania para ICTSD (ver artículo en este número) y el cual está disponible en:

<http://ictsd.org/i/publications/85064/>



El debate sobre bienes y servicios ambientales sigue vigente.

Dos son los nuevos estudios que ICTSD ha emprendido sobre bienes y servicios ambientales que guardan relación con el cambio climático. El primer de ellos, que fue realizado por Rene Vossenaar, habla sobre dichos bienes que tiene un solo fin, preponderantemente ambiental, y cuya identificación puede ser de utilidad para negociadores comerciales. El mismo está disponible en:

<http://ictsd.org/i/publications/84489/>

El segundo aborda la necesidad de que los países en desarrollo implementen estándares de eficiencia energética y políticas claras en esa dirección con la finalidad de atender objetivos de mitigación del cambio climático. El documento referido fue preparado por Rod Janssen y se puede consultar en:

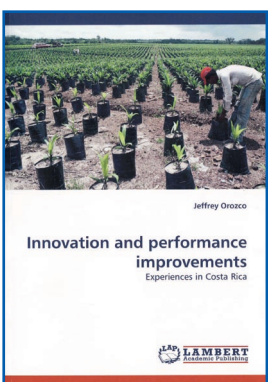
<http://ictsd.org/i/environment/84837/>



Normas de origen en acuerdos entre UE y países ACP en detalle

Distintas son las reglas, más sencillas o complejas, para la exportación de textiles y de pesca que resultaron de los Acuerdos de Asociación Económica entre los países de África, Caribe y el Pacífico y la Unión Europea, las que suplantaron al Acuerdo de Cotonou. Los detalles y la diferenciación entre aquellos países que sí inicializaron un acuerdo interino con la UE y los que no lo hicieron, es el enfoque principal de este documento realizado por Eckart Naumann, que puede consultarse en:

<http://ictsd.org/i/publications/85043/>



Innovación y mejoras del desempeño a nivel de empresa y de sector: lecciones desde Costa Rica

Los principales interrogantes que aborda esta investigación realizada por Jeffrey Orozco, investigador del CINPE, y que son expuestos en este libro son: ¿cómo se pueden considerar los principios de desarrollo sostenible para la evaluación del desempeño a nivel empresarial y sectorial, ¿cómo puede la innovación y los sistemas de innovación contribuir a mejorar el rendimiento a nivel de empresa y del sector para introducir los desafíos del desarrollo sostenible? ¿Cuáles son los principales factores que facilitan o dificultan los procesos de innovación en Costa Rica? ¿Y qué tipo de estrategias y políticas podrían ser utilizadas con el fin de promover mejoras en el rendimiento a nivel sectorial en el país centroamericano? Para mayor información sobre el libro puede escribir a la siguiente dirección electrónica: jorozco@una.ac.cr

Puentes

Calendario y Referencias

Eventos

Octubre

- 6 XIII Foro Interamericano de la Microempresa – FOROMIC 2010. Montevideo, Uruguay. <http://events.iadb.org/>
- 6 - 8 Segunda Reunión Interamericana de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Sostenible. Santo Domingo, República Dominicana. <http://www.oas.org/>
- 12 - 13 Consejo General de la OMC. Ginebra, Suiza. <http://www.wto.org>
- 13 - 15 V Latin American and Caribbean Carbon Forum. Santo Domingo, República Dominicana. <http://events.iadb.org>
- 13 - 15 VI Conferencia de Compras Gubernamentales en las Américas. Lima, Perú. <http://events.iadb.org/>
- 14 Lanzamiento de la Cátedra de la Organización Mundial del Comercio en México. México, D.F. <http://cdei.itam.mx>
- 15 - 16 VIII Conference of the Euro-Latin Study Network on Integration and Trade (ELSNIT). Trade and the International Organization for Production. París, Francia. <http://events.iadb.org/>
- 19 GVA - Roundtable Series: Competitiveness and Carbon Leakage. Issues for Developing Countries. Ginebra, Suiza. <http://www.ictsd.org>
- 19 OECD-Mexico Week, con la participación del Secretario General de la OECD. Ciudad de México. <http://www.oecd.org>
- 21 - 22 China-LAC Business Summit. Chengdu, China. <http://events.iadb.org/>
- 21 - 22 Mejorando la transparencia en el sector petrolero: nuevos desafíos y oportunidades. Quito, Ecuador. <http://events.iadb.org/>
- 25 - 27 OECD Global Forum on Environment: Sustainable Materials Management. Mechelen, Bélgica. <http://www.oecd.org>
- 29 Latin Trade Symposium & BRAVO Business Awards 2010. Miami, EE.UU. <http://bravo.latintrade.com/>

Noviembre

- 1 Geneva Dialogue on Energy Efficiency Value Chain. Ginebra, Suiza. <http://ictsd.org/>
- 1 - 5 CRinnova 2010. San José, Costa Rica. <http://www.crinnova.net/>

Publicaciones

- Acosta, A., et. al. (2010). Costa Rica: Efectos del cambio climático sobre la agricultura. Santiago: CEPAL.
- Acosta, A. et. al. (2010). Nicaragua: Efectos del cambio climático sobre la agricultura. Santiago: CEPAL.
- Acosta, A. et. al. (2010). El Salvador: Efectos del cambio climático sobre la agricultura. Santiago: CEPAL.
- Anania, G. (2010). The implications for bananas of the recent trade agreements between the EU and Andean and Central American countries. Ginebra: ICTSD.
- Bebczuk, R. (2010). Acceso al financiamiento de las pymes en Argentina: estado de situación y propuestas de política. Santiago: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2010). Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2009-2010: Crisis originada en el Centro y recuperación impulsada por las economías emergentes. Santiago.
- Drabek, Z. (2010). Is the World Trade Organization Attractive Enough For Emerging Economies?. Nueva York.
- Hertel, T. & Martin, W. (2010). Potential Implications of a Special Safeguard Mechanism in the WTO: The Case of Wheat. Washington, D.C.
- Janssen, R. (2010). Harmonising Energy Efficiency Requirements: Building Foundations for Co-operative Action. Ginebra: ICTSD.
- Vossenaar, R. (2010). Climate-related Single-use Environmental Goods. Ginebra: ICTSD.
- Pavón, L. (2010). Financiamiento a las microempresas y las pymes en México (2000-2009). Santiago: CEPAL.
- United Nations Environment Programme, UNEP (2010). Environment Outlook for Latin America and the Caribbean: GEO LAC 3. 2009 Edition. Nairobi.
- United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD (2010). Development Impacts of Commodity Exchanges in Emerging Markets. Ginebra.
- United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD (2010). World Investment Report 2010. Ginebra.