

# Puentes

ENTRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Número 3

Volumen XII. Agosto 2011

Disponible en Línea

[www.ictsd.org/news/puentes](http://www.ictsd.org/news/puentes)  
[www.cinpe.una.ac.cr/revista\\_puentes/](http://www.cinpe.una.ac.cr/revista_puentes/)

## Comercio regional podría tomar la delantera

El impacto esperado del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Colombia.

El Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica: una perspectiva latinoamericana

Globalización en Chile: una suma neta positiva de ganadores y perdedores

Oportunidades y desafíos en materia de ied tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa

Aspectos prácticos de las medidas de ajuste de carbono en frontera: evaluación de los costos desde una perspectiva de facilitación del comercio



International Centre for Trade  
and Sustainable Development



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

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

#### Comité Editorial

Perla Buenrostro Rodríguez  
Randall Arce Alvarado  
Suyen Alonso Ubieta  
Gustavo Salas Orozco  
Maximiliano Chab  
Carlos Murillo  
Pedro Roffe

#### Directora Editorial

Perla Buenrostro Rodríguez

#### Contribuyeron para este número

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

#### ICTSD

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

#### CINPE

Director General:  
Gerardo Jiménez Porras  
Tel.: (506) 2562-4300 / 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,

La actual situación que viven los Tratados de Libre Comercio de Estados Unidos con Panamá y Colombia, pendientes de su aprobación en el Congreso estadounidense, y en particular el acuerdo con el país andino, nos ha dado a la tarea de brindarles una opinión de las expectativas y realidades para el mismo frente al TLC. Por ese motivo, el profesor Jorge Tovar, hace un análisis de este importante acuerdo teniendo como base que es apenas un instrumento más para mejorar las relaciones comerciales.

Debido al interés creciente en las negociaciones en curso del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), donde participan Perú, Chile y los EE.UU., hemos considerado oportuno incluir un artículo de Sebastián Herreros, especialista de la CEPAL.

Por otra parte, Victor Tokman aporta una reflexión sobre los ganadores y perdedores en este proceso de globalización, y cómo en el caso específico de Chile, la experiencia es, a su juicio, interesante para sopesar los distintos actores beneficiados o perjudicados.

Un tema sobre el que quizás hay pocas referencias y análisis recientes es respecto a las repercusiones de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en especial frente a los Tratados Bilaterales de Inversión que terceros países han firmado con miembros de la Unión Europea. Por tal motivo, el profesor Juan Pablo Aristegui, estudia el mismo y sus repercusiones para los países en desarrollo.

Por último, y como es de especial interés para Puentes conocer las repercusiones en el comercio de las medidas para enfrentar el cambio climático, en esta ocasión incluimos un artículo de Sofia Persson sobre cómo pueden entenderse las ventajas o riesgos de las medidas de ajuste en frontera desde una perspectiva de facilitación al comercio.

Puentes quiere agradecerle nuevamente por su preferencia, y esperamos que los contenidos de esta edición sean de su agrado.

El equipo de Puentes.

## En este número

### Páginas

El impacto esperado del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Colombia. <i>Jorge Tovar</i>	3
El Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica: una perspectiva latinoamericana. <i>Sebastián Herreros</i>	5
Globalización en Chile: una suma neta positiva de ganadores y perdedores. <i>Victor E. Tokman</i>	8
Oportunidades y desafíos en materia de IED tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. <i>Juan Pablo Aristegui</i>	11
Aspectos prácticos de las medidas de ajuste de carbono en frontera: evaluación de los costos desde una perspectiva de facilitación del comercio. <i>Sofia Persson</i>	13
Novedades	15
Eventos y publicaciones	16



# El impacto esperado del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Colombia

Jorge Tovar\*

*Colombia está a las puertas de implementar el Tratado de Libre Comercio (TLC) negociado con los EE.UU. hace ya cinco años. Pendientes aún de la ratificación del mismo por los EE.UU. las expectativas sobre los efectos del TLC en la economía colombiana son crecientes. La percepción global, tanto de empresarios como de los consumidores, es que va a beneficiar más que perjudicar a la economía doméstica. Sin embargo, el potencial del TLC como impulsor de la economía colombiana es limitado y sólo ex post podrá evaluarse si tales beneficios recayeron sobre exportaciones tradicionales, o también sobre las no tradicionales.*

En febrero de 2006, después de 21 meses de negociación, el texto del TLC entre Colombia y los Estados Unidos quedó listo para aprobación de los respectivos Congresos. Sin embargo, pese a que desde junio de 2007 el Congreso colombiano ratificó el tratado, a la fecha los Estados Unidos (EE.UU.) aún no hace lo propio.

Con la caída del mercado venezolano, EE.UU. es actualmente el principal destino de los productos colombianos. Los poco más de US\$ 5 mil millones que se vendieron a los EE.UU. entre enero y marzo de 2011 representan el 41,2% de las exportaciones totales. Si en 2010 la exportaciones a ese país crecieron casi 60%, en lo corrido de 2011 han aumentado un 35,2%. La dinámica de las cifras contrasta con la preocupación de los exportadores por la revaluación del peso frente al dólar estadounidense y la no renovación de las preferencias andinas (ATPDEA, por sus siglas en inglés) a Colombia por parte del Congreso de los EE.UU.

La magnitud del impacto del tratado para Colombia es, en la práctica, una incógnita. Si bien la teoría económica es clara sobre las ventajas del comercio internacional, recientemente surgen voces autorizadas que ponen en duda que tal bienestar efectivamente se concrete a través de este tipo de negociaciones bilaterales<sup>1</sup>. ¿Exportará Colombia más (y mejores) productos al gran mercado del norte con la ratificación del TLC?

## Entre perspectivas y realidades

Las expectativas que ilusionaron al país a principios de la década de los noventa son diferentes a las que existen hoy día respecto al TLC con los EE.UU. En aquella ocasión, el gobierno planteó la apertura económica - unilateral en aquel caso - como el mecanismo decisivo por medio del cual Colombia lograría acceder a niveles de bienestar similares a los de países desarrollados. El TLC, en cambio, se ha vendido como una estrategia de desarrollo, necesaria, importante, pero nunca suficiente

para garantizar el crecimiento sostenible del país. La sociedad colombiana tiene claro que la sola ratificación del TLC no implica ese salto de calidad que hace tanto anhela.

Además, actualmente los EE.UU. cuentan con acuerdos de libre comercio con otros países latinoamericanos que son productores significativos de bienes potencialmente sustitutos de aquellos producidos en Colombia. Es el caso de México (TLCAN), Centroamérica (CAFTA), Chile y Perú. Estos países, algunos más que otros, producen bienes primarios con los que deben competir los productos colombianos. La diferencia en arancel, especialmente sin el ATPDEA vigente, puede llegar a representar una barrera importante para la entrada de productos colombianos, particularmente aquellos con cierto valor agregado. En este sentido, el TLC cumpliría el rol de eliminar de manera permanente aquellas diferencias relativas entre competidores regionales directos.

## Oportunidades sectoriales

El comercio entre ambos países tiende a ser complementario. En términos sectoriales, Colombia envía principalmente productos primarios y de bajo valor agregado para abastecer las primeras etapas de la cadena de producción de los EE.UU. Por ejemplo, para el año 2010, el petróleo y sus derivados representaron más del 60% de las exportaciones colombianas a los EE.UU.; las flores, el carbón y el café sumaron otro 15%.

Recientes trabajos sobre la dinámica de las firmas exportadoras sugiere que, como en el deporte, lo difícil no es llegar sino mantenerse. Es decir, son muchas las firmas que inician la aventura en mercados externos, pero pocas las que permanecen. Sin embargo, aquellas que logran sobrevivir consiguen fortalecerse en dichos mercados<sup>2</sup>. Por lo tanto, dado que las exportaciones tradicionales son llevadas a cabo por firmas y sectores con experiencia histórica en el mercado del norte, es de esperar que el TLC no venga más que a reforzar este

comercio. Sin embargo, no habría porqué esperar vaticinar una dinámica particular sobre estos sectores.

Otro cantar son aquellos sectores con menor presencia en el mercado estadounidense, los que en Colombia se conocen como no tradicionales y que suelen hacer referencia al sector manufacturero. Así, uno de los grandes objetivos del TLC, al menos en el caso colombiano, debería ser facilitar y promover el acceso a los EE.UU. de bienes con alto valor agregado, que son minoría en la estructura productiva colombiana de hoy. La misma literatura sobre la dinámica de las firmas exportadoras ha encontrado un patrón interesante: las firmas exportadoras tienden a ser más exitosas en mercados conocidos, bien por ellas o por otras empresas del sector. Estas redes exportadoras son, en el caso colombiano, muy fuertes en el mercado estadounidense. En este sentido, la ratificación del TLC debe ayudar a que las firmas colombianas consideren la posibilidad de realizar inversiones estructurales que permitan entrar de manera exitosa al que todavía es el principal mercado de consumo en el mundo.

La importancia del TLC, por tanto reside en la eventual expansión de productos colombianos de baja presencia en el mercado de los EE.UU., no tanto en la sostenibilidad del mercado mismo para los productos primarios. Que el TLC por sí mismo pueda lograr este objetivo, es difícil de predecir. Sin duda, acabaría con la incertidumbre en torno a la constante necesidad de renovar el ATPDEA cada cierto período de tiempo, pero ésta también sería una ventaja para otro país latinoamericano — como Panamá — que también está pendiente de ratificar su propio TLC con los Estados Unidos.

Otro de los resultados que, en teoría, debe lograr un acuerdo comercial de este tipo es incrementar la productividad de la industria doméstica. En la práctica, esto se ha conseguido gracias a la salida de empresas de baja productividad. Es decir, el incremento promedio de la productividad ha llegado, particularmente en los noventa, por la salida de los débiles, no por el crecimiento

de los fuertes. Aunque es un tema a debatir, pareciera que este no sería el caso de Colombia. Esta situación y la recesión de finales de siglo, la primera del país desde la crisis de los años treinta, terminó por expulsar del mercado a las firmas más débiles. Aquellas que sobrevivieron, especialmente en la industria manufacturera — el sector que genera mayor valor agregado — son estructuralmente más fuertes que las que se existieron en el pasado. Dicha fortaleza, particularmente en las empresas exportadoras, se he comprobado en la reciente crisis diplomática con Venezuela. Ante el cierre de ese importante mercado, la evidencia sugiere que las empresas colombianas fueron capaces de diversificar satisfactoriamente sus exportaciones. Dadas estas consideraciones, no pareciera que el TLC vaya a generar una salida significativa de empresas colombianas.

Además, unos de los indicadores que más se ha desarrollado en Colombia es el de la inversión extranjera directa. Sin duda, un TLC con los EE.UU. no puede más que impulsarla. Ideal sería que el TLC lograra impulsar industria de valor agregado cuyo producto se destine a los EE.UU. En cierta medida, aunque con voces discordantes sobre el impacto benéfico, algo parecido ha sucedido en el norte de México.

Pero estas virtudes potenciales del TLC dependen también de factores exógenos a la firma promedio colombiana; factores que a la larga pueden resultar determinantes. En primer lugar la cercanía geográfica. Ésta, en desventaja respecto a México, termina siendo relativamente similar a la de los otros países de la región con TLC con EE.UU. Chile, en este sentido, tiene una clara desventaja. Pero este es un factor dado, pues poco se puede hacer para cambiarlo.

Los otros factores son variables a través de los distintos países. Si Colombia tiene ventaja por su tradicional estabilidad macroeconómica, tiene una gran desventaja por su precaria infraestructura. Los aeropuertos, los puertos y las vías requieren actualizarse para satisfacer las necesidades del siglo XXI. En este sentido, el TLC tendría un efecto muy positivo sobre el país. Ya en el anterior gobierno se entendió la necesidad de acometer estas reformas. Aunque los objetivos no se cumplieron, sí se planteó la necesidad de renovar de manera decisiva la infraestructura del país. Estos proyectos, todos aún por concluir, son necesarios con o sin TLC, pero políticamente serán viables gracias a la ratificación del mismo por parte de los EE.UU. y la consiguiente presión pública para ponerlos en marcha.

La gran novedad del TLC respecto a la situación actual — particularmente con ATPDEA — es que las importaciones de productos manufacturados de los EE.UU. eventualmente entrarán con cero arancel. Aunque buena parte de esta oferta no se produce en Colombia, algunos sectores si se resentirán, particularmente los bienes de media y alta tecnología. Uno de ellos es el sector automotriz. Colombia es un país con tres plantas de ensamble para un mercado de apenas 200.000 autos al año. Es decir, hay pocas economías de escala que tendrán que ajustarse para volverse competitivas. Este sector, dado los altos aranceles a los cuales aún se enfrentan los autos importados (25% o más), todavía no ha sufrido el proceso de ajuste que sí experimentó la mayor parte de la industria manufacturera. El TLC con los EE.UU., aunado a un potencial acuerdo con Corea del Sur y las ventajas que ya reciben las importaciones de México, obligará a estas plantas a expandirse en busca del creciente mercado nacional y del mercado regional andino. Esas, sin embargo, son decisiones estructurales que deben decidirse desde la planta matriz de las tres firmas que ensamblan en Colombia.

### Consideraciones finales

En general, el TLC debe traer más ventajas que desventajas. La estabilidad económica de Colombia garantiza en cierta medida que las inversiones de firmas norteamericanas en el país tendrán la seguridad legal necesaria para prosperar de acuerdo a lo presupuestado. Además, cabe recordar que aún sin el TLC, en los últimos meses Colombia ha recibido buenas noticias por parte de diferentes calificadoras de riesgo internacional. El recibir el grado de inversión por parte de estas agencias favorece a Colombia como destino de capital de inversión extranjero. El TLC, por supuesto, no hará más que reafirmar esta potencialidad del país. Una ventaja adicional del tratado con los EE.UU. es el conocimiento que tienen los empresarios colombianos de ese mercado. Al ser el principal destino de las exportaciones colombianas, la reducción de aranceles asociada al TLC podrá, en principio, ser explotada con mayor eficiencia y rapidez por el empresariado colombiano que si tal acuerdo fuese con otro país.

En definitiva, en Colombia hay interés generalizado por firmar el acuerdo con el TLC. Los empresarios del sector manufacturero lo han apoyado desde un comienzo. Más reticentes han sido algunos sectores agrícolas que, potencialmente perjudicados

por el esquema de subsidios agrícolas estadounidenses, han sido críticos con el tratado. Igualmente reticentes han sido algunas organizaciones de trabajadores, pero más por tendencias políticas que por argumentos económicos convincentes. En términos globales, sin embargo, el acuerdo comercial en suspenso es visto con buenos ojos por la mayor parte de los actores económicos colombianos.

### Autor

\* Profesor Asociado, Universidad de Los Andes, Bogotá.  
jtoivar@uniandes.edu.

### Notas

- Desde la teoría clásica del comercio a trabajos sobre productos diferenciados (Melitz, M. 2003. The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity. *Econometrica*, 71 (6) , 1695-1725.) se encuentran ejemplos sobre las virtudes del comercio internacional. Recientemente Bhagwati, J. (2008), *Terminals in the Trading System. How Preferential Agreements undermine Free Trade*, Oxford University Press, 2008 pone en duda que sea a través de acuerdos parciales que se obtengan los beneficios del comercio internacional.
- Tovar, J. (2011), *Diversification, Networks and the Survival of Exporting Firms*, en Documentos CEDE No. 08 Mesa 3 presenta evidencia de esto para Colombia. Otros estudios, algunos para otros mercados han realizados por Albornoz, F., Calvo Pardo, H. F., & Corcos, G. 2011. *Sequential Exporting*. Mimeo; Arkolakis, C., Costinot, A., & Rodríguez-Claire, A. Forthcoming. *New Trade Models, Same old Gains?* *American Economic Review*; Eaton, J., Eslava, M., Kugler, M., & Tybout, J. 2008. *Export Dynamics in Colombia: Firm-Level Evidence*. En Helpman, E., Marin, D. and Verdier, T. *The Organization of Firms in a Global Economy*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 231-272 o Tybout, J. 2003. *Plant- and Firm-Level Evidence on "New" Trade Theories*. En E. K. Choi, & J. Harrigan, *Handbook of International Trade*, Oxford: Blackwell Publishing, 388-415.

# El Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica: una perspectiva latinoamericana

Sebastián Herreros\*

*El Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) fue firmado en 2005 por Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur, entrando en vigor en 2006. Es un acuerdo sui generis en por lo menos dos aspectos. Primero, es el primer Tratado de Libre Comercio (TLC) tri-continental. Segundo, el mismo vincula a cuatro economías pequeñas y abiertas con bajos niveles de comercio entre sí. Esto pone de relieve que una de las motivaciones más comunes de los países para negociar acuerdos comerciales, la eliminación de barreras arancelarias en sus principales mercados de exportación (o los más protegidos), no fue un factor clave en la decisión de negociar el TPP.*



El interés por el TPP se ha multiplicado desde noviembre de 2009, cuando el presidente Barack Obama anunció que Estados Unidos (EE.UU.) negociaría con los países del TPP “con el objetivo de forjar un acuerdo regional que cuente con una amplia base de miembros y los altos estándares dignos de un acuerdo comercial del siglo 21”. Las negociaciones para ampliar el TPP se iniciaron en marzo de 2010, y desde entonces han habido siete rondas de negociación. A este proceso se incorporaron también Australia, Perú, Vietnam y (desde octubre de 2010) Malasia, llevando el número de participantes a nueve, todos ellos miembros del Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC). Otros países de Asia y de América han expresado interés en eventualmente incorporarse a las negociaciones.

## 1. Principales características del TPP

El TPP estableció un área de libre comercio sin exclusiones de productos (excepto unos cuantos para Brunei). Incluye además capítulos sobre comercio de servicios, compras públicas, propiedad intelectual, política de competencia y solución de controversias, entre otras materias, así como un Acuerdo de Cooperación Ambiental y un Memorando de Entendimiento sobre Cooperación Laboral. Los temas de inversiones y servicios financieros inicialmente no fueron incluidos. Sin embargo, en 2008 se iniciaron negociaciones al respecto, las que posteriormente se incorporaron a las actuales negociaciones de ampliación.

El TPP busca establecer una asociación estratégica que trascienda lo comercial, incorporando también los ámbitos económico, financiero, científico, tecnológico y de cooperación. Su otra característica destacada es que tiene la meta explícita de apoyar el proceso para alcanzar el libre comercio de bienes,

servicios e inversiones dentro del APEC en 2020, según lo acordado por los líderes de este foro en 1994 en Bogor, Indonesia (las llamadas Metas de Bogor). Para ello, el preámbulo del TPP afirma el compromiso de los países miembros para promover la adhesión de otras economías al acuerdo. Asimismo, el artículo 20.6 establece que tanto miembros como no miembros del APEC pueden unirse al TPP.

En los últimos años, han surgido en Asia diversas iniciativas orientadas a lograr una convergencia entre la compleja red de acuerdos comerciales preferenciales que se están desarrollando en esa región. La más conocida de estas iniciativas es el mecanismo “ASEAN + 3”, en el marco del cual se viene estudiando desde 2002 la posibilidad de establecer un Área de Libre Comercio de Asia Oriental (EAFTA, por sus siglas en inglés) que comprenda a los 10 miembros de la ASEAN más China, Japón y Corea. Aunque la materialización del EAFTA no resulta probable en el corto plazo, la posibilidad de que surja una arquitectura regional que “divida a Asia-Pacífico por el medio” es vista con gran preocupación en EE.UU. Según varios analistas estadounidenses, la creación de un bloque exclusivamente asiático, promovido y liderado por China, dejaría a EE.UU. en una situación desventajosa en la región más dinámica de la economía global, y debilitaría los fuertes vínculos de seguridad que ha mantenido con Asia Oriental desde el final de la Segunda Guerra Mundial. En este contexto, las autoridades de EE.UU. consideran que la expansión gradual del TPP puede ayudar a construir una “comunidad transpacífica” que contrarreste las tendencias centripetas que se observan en Asia Oriental.

En definitiva, el TPP ha sido caracterizado por sus miembros, y por EE.UU., como un “acuerdo de alta calidad” que podría servir de modelo para la construcción gradual de un espacio transpacífico de libre comercio.

Es en esta visión estratégica que reside su importancia, no en su limitado valor comercial actual. Sin embargo, esa “alta calidad” se debe en gran medida a las importantes similitudes entre los miembros actuales. Los nuevos cinco participantes son mucho más diversos en varias dimensiones, incluyendo sus niveles de ingreso per cápita. Esto significa que incluso mantener el mismo “nivel de calidad” del actual TPP será un desafío enorme.

## 2. Oportunidades y riesgos para los países de América Latina

Además de Chile y Perú, el universo de potenciales miembros del TPP en América Latina podría, teóricamente, incluir a los otros nueve países de la región con costas en el Océano Pacífico: Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá<sup>1</sup>. La importancia de Asia como socio comercial varía ampliamente entre estos países. En un extremo están Chile y Perú, importantes exportadores de productos básicos, principalmente mineros, a Asia. En el otro extremo están México y la mayoría de los países centroamericanos, excepto Costa Rica, cuyas exportaciones, mayoritariamente de productos manufacturados, están fuertemente orientadas hacia el mercado estadounidense. Para estos países, Asia es un destino de exportación marginal y además un competidor. Así por ejemplo, en 2010 el grupo de la ASEAN+3 abarcó el 46% de las exportaciones totales chilenas, un cuarto de las peruanas, un 13% de las costarricenses, un 9% de las colombianas y un 5% o menos para los otros siete países. La dispersión es mucho menor en las importaciones, con una participación del grupo ASEAN+3 que fluctuó entre 8% (Honduras) y 31% (Chile y México).

Consistentes con su orientación exportadora a Asia, Chile y Perú son los países de América Latina con el mayor número de

acuerdos de libre comercio con esa región. Chile tiene acuerdos vigentes con China, Japón, Corea y todos los miembros del TPP, excepto Malasia (con el que suscribió uno a fines de 2010) y Vietnam (con el que recientemente concluyó negociaciones para un acuerdo bilateral). Perú tiene acuerdos de libre comercio vigentes con China, EE.UU., Chile y Singapur, y ha firmado recientemente sendos acuerdos con Corea y Japón. Así, el TPP en su configuración actual ofrece a ambos países muy poco acceso a nuevos mercados. Dichas ganancias también serían pequeñas para los demás países de la costa pacífica latinoamericana si éstos se unieran al TPP, debido a que casi todos ellos ya tienen acuerdos de libre comercio con los EE.UU. (su principal mercado de exportación)<sup>2</sup> y exportan relativamente poco a Asia.

Dado lo anterior, el atractivo del TPP desde un punto de vista de acceso al mercado depende de la incorporación de nuevos miembros (principalmente asiáticos). Al respecto, Corea y Japón han expresado su interés en este proceso. Si el TLC entre Estados Unidos y Corea es aprobado por el Congreso de los EE.UU. en 2011, Corea podría unirse a las negociaciones del TPP en algún momento de 2012. El gobierno de Japón, por su parte, había afirmado que en junio de 2011 tomaría una decisión sobre su ingreso al TPP. Sin embargo, tras el terremoto y tsunami que afectó al país en marzo pasado, la decisión fue postergada para finales de este año. Además, recientes informes de prensa sugieren que la voluntad del gobierno japonés de confrontar a su influyente sector agrícola - algo que EE.UU. considera indispensable para la participación japonesa en el TPP - se ha reducido últimamente. Aun así, ni con la incorporación de Japón y Corea al TPP las ganancias en acceso al mercado para Chile y Perú se incrementarían substancialmente ya que ambos cuentan, o tendrán pronto, acuerdos comerciales vigentes con esos países<sup>3</sup>.

Es claro que las ganancias potenciales del TPP no se limitan a la eliminación de aranceles. Éste ofrece también, al menos teóricamente, la posibilidad de establecer un conjunto único de disposiciones rectoras del comercio entre sus miembros, contribuyendo así a reducir los costos de transacción derivados de los más de quince acuerdos que actualmente los vinculan. Un claro ejemplo son las reglas de origen (RO). Un acuerdo entre los nueve países en

principio permitiría contar con un conjunto armonizado de RO en lugar de la actual multiplicidad de regímenes, simplificando las decisiones empresariales de producción.

Un TPP ampliado también podría aumentar la gama de insumos extranjeros que los productores de cada país miembro podrían incorporar a sus exportaciones, sin por ello perder acceso a las preferencias arancelarias. Ello sería factible si los insumos originarios de cualquier miembro del TPP fuesen tratados como originarios del país exportador del bien final, un concepto conocido como acumulación de origen.

La medida en que estos y otros potenciales beneficios efectivamente se materialicen dependerá en gran medida de la relación entre un TPP ampliado y los acuerdos existentes entre sus miembros. Sin embargo, tras más de un año de negociaciones, las decisiones sobre este tema han sido reiteradamente postergadas. Por ejemplo, EE.UU. ha presentado bilateralmente sus ofertas de acceso al mercado, y sólo a aquellos países con los que no tiene TLC en vigor. Los EE.UU. todavía no han planteado su visión sobre cómo los miembros del TPP se moverían desde ese contexto a un esquema plurilateral. Al mismo tiempo, ha presentado propuestas sobre una amplia gama de temas que se aplicarían a todos los miembros del TPP, incluso superando los compromisos de los actuales TLC bilaterales. Así, parece estar emergiendo una arquitectura híbrida: bilateral para el acceso al mercado, y plurilateral para las disciplinas. La forma en que se resuelva este asunto determinará si el TPP ampliado será un verdadero acuerdo regional que ayude a “desenredar la maraña” de acuerdos preferenciales en Asia-Pacífico.

El principal impulsor de la ampliación del TPP, los EE.UU., aún no ha definido completamente su posición sobre varios aspectos de la negociación. Diversos grupos, incluyendo coaliciones empresariales, ONG y los propios partidos Demócrata y Republicano, están examinando de cerca el proceso del TPP y presionando en distintas direcciones. Esta situación es en parte una consecuencia de la expectativa de que el TPP establecerá el estándar para las futuras negociaciones comerciales de EE.UU. en una era “post modelo TLCAN”<sup>4</sup>. Satisfacer todas estas demandas, frecuentemente contradictorias entre sí, será todo un desafío para la administración Obama. Así lo demuestran los debates en curso

para definir la posición estadounidense en inversión, propiedad intelectual y normas laborales y ambientales.

Los participantes del TPP parecen haber decidido ya - al menos implícitamente - que los acuerdos existentes entre ellos permanecerán en vigor, coexistiendo con un TPP ampliado. Sin embargo, es muy probable que este último incluya disposiciones que implicarán una reapertura de los acuerdos existentes en varias áreas. Esta situación, según el país y el tema, puede representar una oportunidad o una amenaza.

Grupos empresariales estadounidenses han planteado que el nuevo TPP debe establecer un nuevo y más alto estándar de protección de los derechos de propiedad intelectual, aumentando los niveles de protección acordados en anteriores TLC bilaterales de los EE.UU., que ya exceden en varios aspectos a los del Acuerdo ADPIC de la OMC. La protección de la propiedad intelectual es un área en constante expansión en una economía mundial que es cada vez más impulsada por la tecnología y el conocimiento. Existe, entonces, un amplio margen para que los EE.UU. usen el TPP para presionar a los países de América Latina - y otros participantes - a adoptar nuevos compromisos más estrictos al respecto.

En cuanto a la inversión, aparentemente los EE.UU. mantienen su tradicional línea dura sobre los controles de capital. Eventuales intentos de restringir la limitada flexibilidad que Chile y Perú aseguraron en sus TLC bilaterales con los EE.UU. para aplicar temporalmente controles de capital podrían resultar problemáticos, no sólo para estos países, sino también para otros como Malasia, que frecuentemente ha empleado dichos controles. Los miembros en desarrollo del TPP pueden mostrarse especialmente reacios a aceptar restricciones a su capacidad de aplicar estos controles dados la reciente crisis financiera mundial y las grandes entradas de capital que actualmente están viviendo estas economías. Estos flujos, frecuentemente de corto plazo, impulsan la apreciación real de las monedas de los países en desarrollo, reduciendo la competitividad de sus exportaciones.

Otras áreas en las que los EE.UU. pueden plantear nuevas demandas son los estándares laborales y ambientales. Aunque



la mayoría republicana en el Congreso estadounidense no tiene mayor interés en ello, la administración Obama tendrá que ofrecer resultados en ese frente para ganar el apoyo al TPP dentro de su propio Partido Demócrata.

Pese a que los socios de EE.UU. en el TPP son economías relativamente pequeñas, la liberalización del comercio con ellos no va a ser necesariamente fácil. Aparte de la probable renuencia de los EE.UU. a abrir completamente su mercado en sectores como lácteos, azúcar, textiles y vestuario, es prácticamente un hecho que tampoco estarán dispuestos a poner sobre la mesa sus subsidios agrícolas y prácticas antidumping. Ambos son temas de gran interés para los países en desarrollo, pero que los EE.UU. hasta ahora sólo han estado dispuestos a tratar en la OMC. Esto podría terminar ofreciendo una justificación para que otros socios del TPP busquen excluir sus propios productos y sectores sensibles, disminuyendo el valor del resultado final.

### 3. Conclusión

Las negociaciones del “TPP 2.0” han atraído un considerable interés internacional. Existen varias razones para ello, incluyendo el dinamismo económico de la región de Asia Pacífico, el desarrollo de numerosas iniciativas de integración económica en esa zona, las inciertas perspectivas de la Ronda de Doha y la importancia estratégica que la administración Obama le asigna al proyecto de TPP. Sin embargo, también son varios los elementos de incertidumbre que acompañan este proceso. Todavía no se presentan propuestas completas y formales en varias de las áreas más controvertidas, y ningún proyecto de texto se ha hecho público aún. Tampoco se han tomado varias decisiones clave, incluidas las referentes a la arquitectura del futuro acuerdo, su cobertura temática y la lista definitiva de participantes. Ya se reconoce que las negociaciones no concluirán en el plazo originalmente planteado de noviembre de 2011, cuando EE.UU. sea el anfitrión de los líderes del APEC en Hawai.

Dado lo anterior, es muy difícil evaluar hoy con precisión lo que el proceso del TPP ofrece a los países de América Latina. Lo que está claro es que, dado el actual universo de participantes, las ganancias de acceso a nuevos mercados serían muy escasas para Chile y Perú. Sin embargo, una evaluación completa dependerá de varios factores,

entre ellos: i) si se les permitirá a otros países latinoamericanos potencialmente interesados sumarse a las negociaciones, y si es así, cuándo y en qué términos; ii) cuáles otros países, especialmente asiáticos, se unirían a las negociaciones; y iii) cómo se relacionará un TPP ampliado con los TLC que los países de América Latina ya tienen vigentes con otros participantes de este proceso. Sobre este último punto, una cuestión particularmente importante es si, y en qué medida, el “nuevo TPP” implicará la renegociación de los actuales compromisos en áreas sensibles de política pública como propiedad intelectual, inversiones, y normas laborales y ambientales.

Para América Latina es indispensable estrechar los vínculos con Asia debido a su papel clave en la producción, el comercio, la inversión y las finanzas mundiales. Hacerlo mediante un acuerdo con un amplio número de miembros, y cuya agenda no se limite al comercio sino que también tenga un fuerte componente de cooperación, parece en principio una opción más atractiva que la negociación de acuerdos comerciales bilaterales con cada socio asiático. El TPP tiene el potencial de convertirse en ese instrumento, y contribuir significativamente a la “multilateralización del regionalismo” en Asia-Pacífico. Sin embargo, está por verse hasta qué punto se materializará dicho potencial. Un desafío particular será gestionar la gran diversidad de los socios del TPP. Para ello, será necesario evitar la extrema armonización regulatoria, que no es políticamente viable ni deseable desde una perspectiva de desarrollo. También se requerirá construir un marco sólido para la cooperación económica con el objetivo, entre otros, de incrementar las capacidades institucionales de los socios menos desarrollados del TPP para gradualmente asumir compromisos más exigentes.

Considerando los grandes desafíos que enfrenta el proceso del TPP, y el tamaño relativamente pequeño de los otros socios, los EE.UU. naturalmente deben ejercer un liderazgo positivo. Sin embargo, un acuerdo que parezca sesgado hacia los intereses de EE.UU. - tanto ofensivos como defensivos — sería difícil de “vender” internamente en los demás socios. Particularmente para los países asiáticos, mientras menor sea la percepción de que el TPP puede acomodar las sensibilidades y necesidades de los países en desarrollo, más atractivos resultarán los procesos alternativos centrados en la ASEAN, los cuales se perciben como menos demandantes.

Por último, parece claro que el interés de EE.UU. en la ampliación del TPP es por lo menos tan defensivo - construir un contrapeso a un bloque puramente asiático - como ofensivo - avanzar gradualmente hacia un espacio de libre comercio transpacífico-. Los países de América Latina que participan en las negociaciones de TPP, o que están considerando unirse a ellas, deben estar plenamente conscientes del trasfondo estratégico de este proceso, donde la región juega un papel relativamente menor. Dentro de este contexto, deben decidir pragmáticamente sobre su participación y posicionamiento en las negociaciones, según sus propios intereses nacionales.

#### Autor

\* División de Comercio Internacional e Integración, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL). Esta es una versión resumida de un artículo con el mismo título, publicado en inglés en la Serie de Comercio Internacional de la CEPAL en marzo de 2011 (disponible en <http://www.cepal.org/comercio/series/>). Las expresiones expresadas en este artículo son solamente responsabilidad del autor. Sebastian.Herreros@cepal.org

#### Notas

- 1 De éstos, sólo Colombia ha expresado formalmente (en 2010) su interés en acceder a las negociaciones del TPP.
- 2 Se asume aquí que los TLC pendientes de los EE.UU. con Colombia y Panamá entrarían en vigencia en 2012.
- 3 A menos que EE.UU. pudiera obtener en el TPP concesiones agrícolas de Japón y Corea que ni Chile ni Perú pudieron lograr bilateralmente, y que éstas se extendieran a todos los miembros del TPP.
- 4 Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

# Globalización en Chile: una suma neta positiva de ganadores y perdedores

Victor E. Tokman\*

*Chile constituye una interesante experiencia para analizar los ganadores y perdedores de la globalización. Realizó reformas estructurales durante casi cuatro décadas y acumuló experiencia en manejo de políticas públicas. La estrategia consistió en introducir un tratamiento de shock de apertura de la economía y liberalizar sus mercados, mientras que las fuerzas armadas controlaron todo intento de oposición. Paradójicamente, esto convirtió a Chile en un pionero en la apertura comercial, pues la mayoría de los países latinoamericanos siguieron una estrategia similar a partir de la crisis de 1982. Las reformas fueron modificadas incluso durante la fase inicial, pero las condiciones políticas cambiaron con mayor profundidad con el retorno de gobiernos democráticos a partir de 1990.*



## 1. Un proceso de apertura comercial: de la ortodoxia a la innovación

Cuando el régimen militar accedió al poder (1973), la economía estaba basada en una estrategia de sustitución de importaciones, que se introdujo hacia fines de la década de los cincuenta y cuyos instrumentos más importantes fueron un alto arancel promedio (94%) y una gran diversidad de barreras no arancelarias. La nueva estrategia combinó una reducción unilateral de aranceles con una significativa devaluación del tipo de cambio con el objetivo de promover las exportaciones e incentivar la competencia en la producción doméstica mediante las importaciones. Hacia 1979, los diversos aranceles fueron reemplazados por un gravamen uniforme del 10%. Esto resultó en la liberalización de la tasa de cambio y de los mercados de capital, así como en la eliminación de las restricciones no arancelarias. Se previó una reducción gradual para permitir la reestructuración de la producción doméstica, mientras se esperaba que las exportaciones crecieran como resultado de la significativa devaluación.

Con el regreso a la democracia se inició un nuevo periodo económico. Se mantuvo la política comercial y el arancel externo uniforme hasta 1999, el cual descendió gradualmente al 6% en 2003 y hacia fines de la última década alcanzó el 1,2%. Después de casi dos décadas de una estrategia unilateral y no discriminatoria, la búsqueda de nuevos mercados para las exportaciones chilenas se promovió mediante una política de acuerdos bilaterales de comercio. Dicha estrategia implicó que los aranceles pagados por los importadores chilenos fueran significativamente menores al 6%, estimándose que a fines de 2009 llegaron al 1,4%. El 70% de las exportaciones se destinan a socios comerciales y se espera que este porcentaje alcance el 90% cuando los nuevos acuerdos, especialmente con China, sean plenamente operativos.

Dos fueron las principales innovaciones que se introdujeron durante este periodo: a) el requisito de una reserva no remunerada para los créditos extranjeros y b) la regla de

superávit estructural en el balance fiscal. El primer instrumento fue diseñado para proteger la economía contra la volatilidad indeseable de corto plazo debido a movimientos especulativos de capital proveniente del exterior; mientras que el segundo reducía la discrecionalidad de la política fiscal, limitando la respuesta del gasto fiscal a la volatilidad del ingreso. La regla fiscal se introdujo para compensar los efectos de la crisis de finales de los noventa, aún perceptibles, lo que finalmente permitió al gobierno desempeñar un papel contracíclico, incrementando el gasto por encima de lo que hubiera sido posible si la política fiscal continuaba definiéndose sobre la base de la situación vigente. Lo anterior hubiera resultado en una reducción del gasto fiscal para compensar los menores ingresos, y por ende, contribuyó a suavizar la intensidad de la recesión.

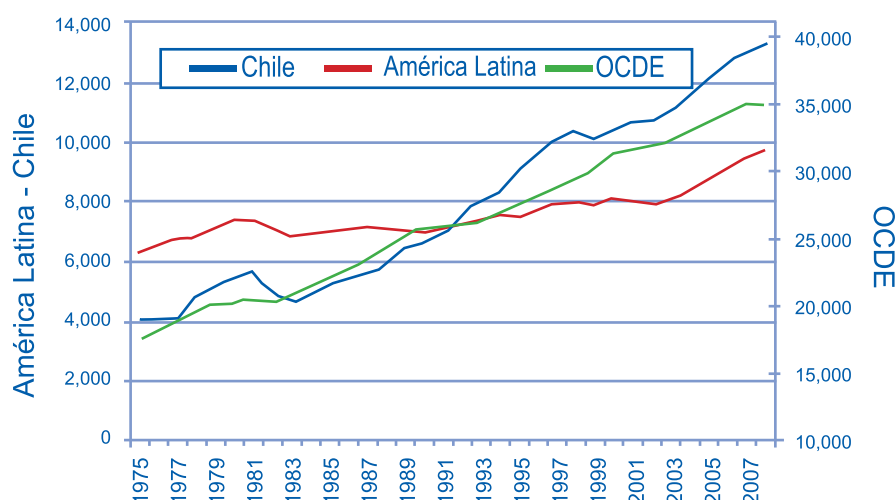
El análisis permite concluir que el paquete de políticas vigentes no era el único posible para insertarse a la economía mundial, ni tampoco el más eficiente. El mismo sugiere que la opción no es pasar de la sustitución de importaciones a una estrategia de promoción de exportaciones, ni es aquella de una

liberalización comercial o financiera dejando de lado la capacidad del gobierno para guiar e intervenir en las políticas de crecimiento. El paquete ortodoxo aplicado en las etapas tempranas fue exitoso en abrir la economía y promover las exportaciones, pero también inundó al país de importaciones y no permitió a la industria nacional adaptarse a las nuevas condiciones.

## 2. Globalización: un juego positivo para Chile

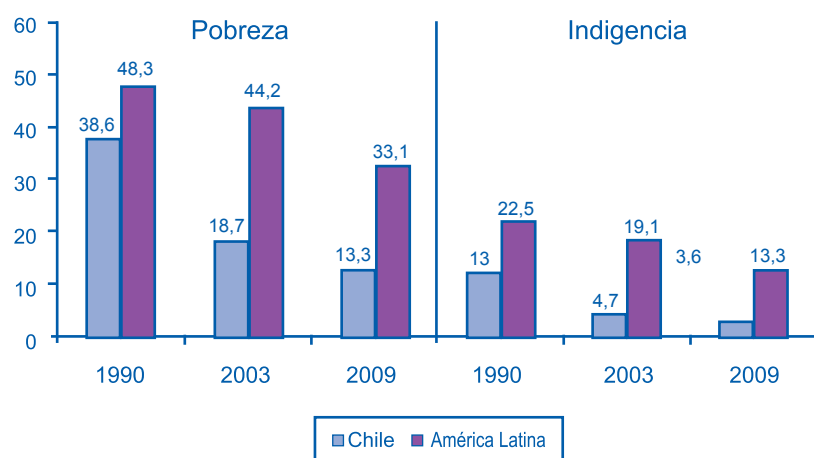
La principal conclusión del análisis es que el resultado neto fue positivo para los chilenos. El producto per cápita aumentó aceleradamente, más que en la mayoría de los países vecinos, y se redujeron las brechas con los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (ver gráfico 1). El número de pobres e indigentes disminuyó un tercio y una cuarta parte respectivamente en relación a sus niveles originales (ver gráfico 2). El bienestar relacionado con el acceso a bienes durables, vivienda e infraestructura básica también aumentó sustancialmente.

Gráfico 1: Evolución del ingreso per cápita en Chile, América Latina y OCDE, 1980-2008



Fuente: Indicadores del Banco Mundial, [www.databank.worldbank.org](http://www.databank.worldbank.org)



**Gráfico 2: Pobreza e indigencia en Chile y América Latina, 1990 y 2009**

Fuente: CEPAL, 2010

### 3. Ganadores y perdedores en la globalización: un análisis sectorial

La suma positiva es el resultado neto entre ganadores y perdedores. Los principales ganadores fueron los servicios financieros, la minería, la energía, las comunicaciones, el transporte y la pesca. Todos ellos fueron beneficiarios directos de la globalización. Los primeros debido a la liberalización de los mercados de capital, y la pesca y la minería por la apertura de los mercados globales para productos con ventajas comparativas absolutas; y en minería en especial, por los cambios en las leyes de propiedad y trato a la inversión extranjera. Los otros dos sectores también fueron favorecidos por la transferencia de innovaciones tecnológicas y los incentivos brindados por el gobierno para atraer inversión extranjera.

Los perdedores se concentraron en tres sectores: agricultura, industria y comercio. La pérdida obedece a causas similares pero también existen algunas diferencias. En todos ellos se registra un cambio intra-sectorial que esconde a los ganadores y perdedores cuando el análisis se efectúa a nivel agregado. La agricultura comercial fue ganadora debido a que las exportaciones se expandieron y porque experimentó una transformación productiva que permitió incorporar nuevas tecnologías y diversificar productos. Al mismo tiempo, la agricultura tradicional, particularmente la producción de trigo y remolacha, no pudo adaptarse a pesar de que se introdujeron bandas de precios de protección. Los productores de remolacha pudieron sobrevivir por la existencia de un monopolio en la refinación del azúcar cuya propiedad pasó del Estado a inversionistas extranjeros, pero permitió mantener la cadena de producción, la cual fue apoyada mediante la protección del precio. Los pequeños agricultores que se

adaptaron a las nuevas condiciones, pasando de la producción de vegetales para mercados domésticos a las frutas para exportación, tuvieron una experiencia diferente. Iniciaron nuevas relaciones productivas con grandes empresas y se volvieron dependientes de las fluctuaciones del mercado y de las decisiones de los comercializadores. En algunos casos prosperaron, pero en otros terminaron sobre endeudados y debieron vender sus tierras. Asimismo, los pequeños comercios se rindieron a la creciente concentración del mercado y la competencia de operadores grandes e integrados.

Otro perdedor fue la industria manufacturera; su participación en el PIB cayó del 26% al 16% durante dicho periodo. La mitad de la pérdida se registró durante el primer periodo de apertura comercial debido a la intensidad y oportunidad de la reducción arancelaria. Los productos afectados, textiles, ropa, pieles, zapatos, muebles, ensamblado de coches y partes y maquinaria eléctrica, ascendían a casi la cuarta parte de la producción y un porcentaje más alto del empleo. Algunas ramas pudieron expandir su producción con base a insumos importados; otros crecieron al agregar valor en el procesamiento de productos agrícolas básicos. El resultado agregado fue la desindustrialización, por lo que hubo más perdedores que ganadores.

El comercio tradicional, compuesto por un número mayor de pequeños establecimientos, no fue afectado por la apertura comercial debido a que éstos se adaptaron al origen cambiante de los productos. No obstante, estos establecimientos estuvieron sujetos a la competencia en mercados cada vez más concentrados. La competencia se inició con la penetración de los supermercados al mercado de la venta al menudeo. Luego, los supermercados introdujeron la diversificación

del producto, incorporando ropa así como toda clase de productos de consumo. Finalmente, desarrollaron sus propios instrumentos financieros (como créditos y tarjetas de crédito), y más recientemente, crearon sus propios bancos. Además invirtieron en la construcción de centros comerciales, convirtiéndose en actores principales en el negocio de bienes raíces.

Una característica común de los perdedores es que operaban en pequeña escala y no pudieron resistir al choque temprano de la apertura, o aquellos que pudieron adaptarse, no lograron asimilar las nuevas condiciones. El acceso al crédito constituyó una barrera fundamental para la transformación productiva y el acceso al crédito mediante intermediarios resultó ser muy oneroso. Pero además los créditos del sistema bancario, usualmente de corta duración y tasas de interés variables, resultaron altamente riesgosos.

### 4. Ganadores y perdedores: empleos y distribución de ingreso

Los cambios en la estructura del empleo como resultado de la globalización y las reformas también generaron ganadores y perdedores. Las dificultades que enfrentaron las pequeñas empresas se convirtieron en pérdidas importantes de oportunidades de trabajo. Además, dos procesos fueron relevantes en este sentido. El primero fue la privatización y la reducción del empleo en el gobierno. La reducción del personal fue uno de los instrumentos usados para equilibrar exitosamente el presupuesto, lo mismo que la reducción de los salarios pagados y el congelamiento de nuevas contrataciones. Los empleados públicos cambiaron su status laboral. En algunos casos, podían comenzar un nuevo negocio o conseguir un trabajo en el sector privado con las compensaciones recibidas. Sin embargo, un número significativo entre ellos se sumó a las filas del desempleo, o simplemente no pudo crear su propio negocio. Así, perdieron estabilidad y principalmente protección, debido a que esa era la principal ventaja del empleo público más que el ingreso que percibían. Esto significó una mayor incertidumbre que afectó la clase media, un segmento relevante de una sociedad altamente estratificada. El segundo proceso fue el incremento de la precarización del contrato de trabajo asociado a la búsqueda de una mayor flexibilidad para las empresas que debían responder rápidamente a los mercados cada vez más volátiles y competitivos. A diferencia de lo ocurrido en otros países latinoamericanos, en Chile la terciarización y la informalización no crecieron, y en el caso de la última, incluso disminuyó.

Los ganadores y los perdedores deben examinarse en términos relativos. Esto requiere analizar la distribución del ingreso. En Chile, aunque los pobres ganaron, la inequidad no disminuyó sino hasta muy recientemente. Los hogares más ricos pudieron mantener una alta proporción de su ingreso. El porcentaje del quintil mayor comparado con el menor registró un descenso marginal luego de 1990, el cual se

volvió más significativo en 2003-2006, pero no persistió en 2009 debido a la crisis financiera. El coeficiente de GINI mejoró después de 1990, cuando éste se compara con un periodo más temprano de la apertura, pero sólo al final de la década alcanzó una mejora marginal. Sin embargo, todavía es mayor de lo que fue en los sesentas.

**Cuadro 1: Distribución del ingreso CASEN por quintiles, 1987-2009**

Quintiles	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009
I	3,4	3,5	3,8	3,7	3,6	3,7	3,7	3,9	4,1	3,6
II	6,7	7,0	7,1	7,2	6,9	,8	8,2	8,3	8,8	8,3
III	10,6	11,0	10,9	11,4	10,9	11,7	12,2	12,1	12,6	12,6
IV	17,9	17,9	17,9	18,7	18,2	19,3	18,4	19,1	19,8	19,6
V	61,4	60,6	60,4	58,1	60,5	57,3	57,5	56,5	54,6	55,8
Inequality index										
Ratio QV / QI	18,1	17,3	15,9	15,7	16,8	15,5	15,5	14,5	13,32	15,5
GINI		0,58	0,57	0,58	0,57	0,58	0,58	0,58	0,54	0,54

## 5. Comentario final sobre políticas para una estrategia más igualitaria

Hay espacio para mejorar la distribución de las ganancias, y la experiencia chilena puede ser útil en ese sentido. Una política adecuada de gasto social dirigida a los pobres disminuyó las brechas en el ingreso de una manera significativa. Cuando se incluyen las transferencias y los subsidios, las brechas de ingreso entre los más ricos y los más pobres se reducen a la mitad. Los ingresos provenientes del empleo todavía son determinantes y las diferencias en los ingresos explican la mayoría de las diferencias; parcialmente dependen del capital humano de cada persona. Chile ha logrado importantes logros en cobertura educativa alcanzando la universalidad en los niveles de primaria y secundaria, e incluso aumentado el acceso a la universidad. Sin embargo, las diferencias en la calidad de la educación son altas y estratificadas de acuerdo al ingreso y el origen social. La inserción al mercado de trabajo es clave. Quienes proceden de hogares pobres participan menos en el mercado laboral y una porción menor en comparación con aquellos procedentes de hogares más ricos encuentra empleo. Y cuando ello ocurre, normalmente es en el sector informal o en pequeñas empresas, mientras que los más ricos cuentan con alternativas que en la mayoría de las ocasiones son en grandes empresas. Las diferencias en la productividad de las empresas, así

como las brechas en las remuneraciones son enormes, pues es una consecuencia natural de la disparidad que existe en la calidad del empleo.

Esto requiere de una política para reducir las diferencias en la productividad y en las dotaciones de capital humano. Las primeras en particular ameritan redefinir el paquete convencional de políticas que se ha aplicado a raíz de la globalización. Aunque las pequeñas empresas deben adaptarse, no están en condiciones de hacerlo y requieren de un trato especial, como la disponibilidad de financiamiento en condiciones acordes a su capacidad de absorción. Estos no son aspectos que estén incorporados plenamente en la agenda nacional o internacional, pero su inclusión podría ayudar a compensar a los perdedores, e incluso coadyuvar a los ganadores sean más numerosos.

La concentración de activos también requiere de políticas. La redistribución directa de los activos está fuera de las agendas de la mayoría de países, pero medidas indirectas pueden ayudar a mejorar las probabilidades de éxito de los perdedores. La regulación de mercados concentrados y monopolios, reformas fiscales orientadas a una mejora gradual y un tratamiento financiero adecuado para las pequeñas empresas son temas que deberían figurar de manera preponderante en los planes futuros.

La experiencia chilena muestra que existen instrumentos para mejorar los resultados de la globalización. El cambio profundo en el modelo de crecimiento al pasar de una economía cerrada y casi mono-exportadora a una economía abierta generó altos costos, pero también abrió una nueva senda de crecimiento. Obvia señalar que para promover dicho cambio no era necesario, ni justificable, una dictadura militar que acompañó e incluso para algunos hizo posible la transformación productiva. Las innovaciones en las políticas económicas permitieron suavizar los efectos de las fluctuaciones crecientes en un ambiente de apertura económica. Hubo, por cierto, ganadores y perdedores como resultado de la apertura. La capacidad de crecimiento y su estructura productiva mejoraron, aunque los costos asociados a la transformación afectaron a los más vulnerables. Como lo muestra la experiencia posterior a 1990, con la toma del poder de gobiernos democráticos, la suma ha sido positiva, aunque quedan todavía tareas pendientes; en particular, para fortalecer la capacidad de crecimiento, crear buenos empleos y mejorar la distribución del ingreso.

### Autor

- \* Economista, doctorado en la Universidad de Oxford, Máster de la Universidad de Chile y graduado en la Universidad del Litoral en Argentina. Fue asesor directo del Presidente Ricardo Lagos durante su presidencia en Chile e integró dos Consejos Presidenciales designado por la Presidenta Michelle Bachelet. Fue Director del Departamento de Empleo de la OIT en Ginebra, Director Regional para las Américas y Director del Programa de Empleo en América Latina y el Caribe (PREALC). En la actualidad es consultor internacional.victok@mi.cl Este artículo es un resumen de un documento que fue publicado en diciembre de 2010 por el Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible (ICTSD), el cual se encuentra disponible en: <http://ictsd.org/i/publications/98606/> El artículo y las opiniones son exclusivamente responsabilidad del autor.

# Oportunidades y desafíos en materia de IED tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa

Juan Pablo Arístegui\*

*Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las cuestiones más fundamentales relacionadas con la Inversión Extranjera Directa serán de competencia exclusiva de la Unión Europea (UE), lo que supone que los actuales tratados bilaterales de inversión (TBI) de países de la UE pueden eventualmente llegar a estar en contradicción con el derecho comunitario y por consiguiente deberían ser renegociados o terminados. Además, la UE está pensando en la posibilidad de un acuerdo internacional de inversión al estilo de un TBI. Todo esto supone desafíos y oportunidades, tanto para la UE como para países extra UE. El presente artículo destaca estas circunstancias para los países en vías de desarrollo en relación con el derecho a regular y el desarrollo sostenible.*

## Panorama general

El 1 de diciembre de 2009 entró en vigor el Tratado de Lisboa (TdL) que unifica la “doble identidad” de la Comunidad Europea y de la Unión Europea (UE), y otorga explícitamente personalidad jurídica internacional a esta última. Dentro de las modificaciones más relevantes introducida por este tratado se encuentra la radicación exclusiva en la UE de las competencias relativas a la inversión extranjera directa (IED), hasta el momento, competencia fundamentalmente de los Estados miembros de la Unión.

Respecto de los TBI de los que actualmente forman parte los Estados miembros de la UE (ya sean aquellos vigentes entre países de la UE –intra UE–, como aquellos otros vigentes entre países de la UE y países fuera de la Unión –extra UE–), no existe certeza sobre cuál será su devenir (al margen del reconocimiento que pueda hacerse de los TBI existentes mediante cláusulas del tipo “grandfather”), pero respecto de aquellos que estén en oposición con el derecho comunitario, previsiblemente deberían ser renegociados. Por otro lado, no está claro si la UE tendrá capacidad para concluir tratados internacionales de inversión comparables a los TBI y, en caso afirmativo, cuál sería el modelo a seguir<sup>1</sup>. La intención del presente artículo es destacar los desafíos y oportunidades que supone el Tratado de Lisboa para la inversión extranjera.

Uno de los desafíos consistirá en la capacidad de los países en vías de desarrollo de anticiparse a los cambios que se avizoran y contener la embestida negociadora que se iniciará una vez que la UE tenga claridad al respecto. Un ejemplo evidente – en el contexto chileno – es el acuerdo de Asociación Económica entre Chile y la UE de 2002, que fue el más avanzado acuerdo bilateral de libre comercio en vigor de la UE que incluye cuestiones relativas a inversión y que hoy de acuerdo con el nuevo derecho de la UE exige ser renegociado.

Por otra parte, el actual escenario europeo en materia de protección de la inversión extranjera no es nada halagador para los inversionistas extranjeros no europeos. Existe bastante inseguridad jurídica y por lo tanto las empresas necesitan un mayor diálogo con sus gobiernos para adelantarse a posibles problemas, e impulsar si fuera necesario memorandos de entendimiento que aseguren que las contradicciones entre los TBI y el derecho comunitario no afectarán el cumplimiento de aquellos. La oportunidad, por su parte, consiste en la posibilidad de negociar un acuerdo internacional de inversión con la UE que refleje una menor asimetría que los actuales TBI – o renegociar éstos en el mismo sentido – por cuanto hasta el momento, de acuerdo con la literatura más crítica, los TBI revelan un desequilibrio entre los derechos del inversionista y el derecho a regular de los Estados.

Cabe preguntarse entonces si la asimetría de los TBI puede atenuarse con la reformulación de los estándares de protección, con una mayor definición del mecanismo de resolución de conflictos y con la inclusión de lo que la propia UE ha llamado “inversión sostenible”<sup>2</sup>. Si esto fuera cierto, el TdL debería alertar a los Estados en vías de desarrollo para aprovechar la oportunidad y modificar el actual sistema hacia una inversión más calificada que no suponga sólo incremento en la taza de riqueza, si es que lo hay, sino que implique un desarrollo de calidad, asumiendo las dificultades que encierra el concepto de desarrollo sostenible.

Teniendo en cuenta esta oportunidad, es necesario que un eventual acuerdo internacional de inversión con la UE no se erija como potencial disuasivo de la capacidad regulatoria de los Estados. Este llamado chilling effect no proviene directamente de los estándares de protección de estos tratados; es decir, los TBI no limitan por sí mismo la capacidad

regulatoria de los Estados, pero en caso de violación de sus disposiciones, obligan a compensar daños definidos en foros distintos de los nacionales y bajo criterios que en muchas ocasiones no toman en consideración el derecho público de los Estados. Se sostiene que ante esta realidad los Estados pueden incurrir en un congelamiento regulatorio para evitar ahuyentar la inversión extranjera, así como eventuales demandas internacionales. Esto sin embargo atenta contra la función misma del Estado y sus poderes públicos, y en buena medida puede afectar los objetivos detrás del desarrollo sostenible.

## La inversión extranjera y los TBI extra UE después del Tratado de Lisboa

Cabe advertir que con anterioridad a la entrada en vigor del TdL, la inversión extranjera y los TBI extra UE, en base a lo dispuesto en el artículo 307 (2) del TCE, ya encontraban dificultades puesto que algunas competencias de la Unión claramente afectaban la IED, en particular en lo relativo al tema de la transferencia de capitales<sup>3</sup>. Estos problemas, que costaron sendos procedimientos por infracción del artículo señalado entre la Comisión Europea y Austria y Suiza, se verán agudizados después de Lisboa. En primer lugar, porque no hay acuerdo sobre qué es IED, o cuánto implica<sup>4</sup>. En segundo lugar, los actuales TBI extra UE, según la interpretación que se ha hecho del artículo 307 del TCE, estarían en abierta contradicción con el derecho europeo y tienen por consiguiente que ser renegociados y/o terminados. Pero no se sabe cómo debe ser la transición: un camino, entre otros, sería la conclusión de un acuerdo marco de inversión de la UE con terceros Estados de manera que se dejen los detalles a los Estados miembros. Hasta el momento, sin embargo, lo más avanzado parece ser una propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo Europeo que establece un arreglo de transición



para los TBI de los Estados miembros con terceros Estados, en donde no existe ni una sola mención a cuestiones relativa a cambios estructurales y menos al tema de la inversión sostenible<sup>5</sup>.

Resurge entonces el intrincado problema de la relación entre el derecho comunitario y el derecho internacional. En principio, los Estados miembros no podrían esgrimir el derecho comunitario interno para justificar incumplimientos de sus TBI en atención al principio de derecho internacional codificado en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (CVDT) en su artículo 27. Tampoco podría argumentarse la suspensión de los TBI invocando el artículo 59 de la CVDT por la sencilla razón de que los países extra UE no son parte del TdL. En cambio, estos países sí podrían suspender o terminar sus TBI afirmando la imposibilidad de cumplimiento de su contraparte, lo que añade inseguridad al problema.

Por último, si la UE concluyera en el futuro un TBI sin la concurrencia de los Estados miembros, el mayor problema que enfrentaría sería no poder resolver las eventuales disputas de inversión ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Internacionales (CIADI) que constituye en la actualidad la institución arbitral más importante en materia de disputas Estado-inversionista. En efecto, de acuerdo con el artículo 67 del Convenio de Washington que crea el CIADI, el mismo quedará abierto a la firma de los Estados miembros del Banco Mundial. En otras palabras, la UE al no ser un Estado, no puede formar parte de este Convenio.

### Derecho a regular y desarrollo sostenible

La tendencia que revelan los últimos modelos de TBI de algunos países desarrollados en cuanto a definir con más precisión el límite entre el poder regulatorio y los derechos de los inversionistas, responde entre otras cosas a que la jurisprudencia arbitral en materia de inversión extranjera ha demostrado en importantes decisiones poca deferencia hacia el derecho público del Estado y su derecho a regular en áreas sensibles. Éstas, como el medio ambiente y la salud pública, revelan que los TBI están estructuralmente diseñados en base a una asimetría.

Esta asimetría entre los derechos del inversionista versus el derecho a regular del Estado se acentúa, en detrimento de los países en vías de desarrollo, si se tiene

en cuenta que los TBI continúan siendo en su gran mayoría tratados bilaterales de derecho pero no de hecho. Mary Hallward-Driemeier lo expuso en sencillos términos en base a estudios prácticos y concluyó que los TBI no sólo no atraen inversión, sino que son tratados con “dientes” y por lo mismo pueden “morder”<sup>6</sup>.

En suma, hay que distinguir entre dos asimetrías relacionadas y el objetivo de la sostenibilidad. Los TBI son por supuesto bilaterales, pero muchas veces en términos reales son muy dispares porque los flujos de inversión son predominantemente unilaterales. Por su parte, los TBI han revelado ser asimétricos si comparamos los derechos del inversionista con el derecho a regular de los Estados. Este último (chilling effect), es muchas veces limitado para evitar conflictos con el inversionista. Por último, la incorporación del paradigma de la sostenibilidad en los TBI en teoría permitiría alcanzar el objetivo de la inversión sostenible; pero este sin duda exige plena capacidad regulatoria de los Estados.

El derecho a regular o los intereses regulatorios estarían conectados en materia de inversión extranjera, de acuerdo con la identificación hecha por Lars Markert<sup>7</sup>, con el estado de necesidad, las medidas para la protección de la seguridad nacional y del orden público, la protección ambiental y de la salud y los estándares sociales y laborales, con las excepciones culturales, con los derechos humanos y, por último, con la regulación de la economía en tiempos de crisis. Por consiguiente, y más allá del realismo que debería orientar esta materia, todas estas cuestiones deberían estar sobre la mesa en la renegociación de los TBI extra UE y, con mayor razón, en la negociación de un acuerdo internacional de inversión con la UE.

En cuanto ahora al paradigma del desarrollo sostenible en el contexto de los TBI, lo importante es averiguar si la IED es neutral, favorece o desfavorece al desarrollo sostenible de los países. De acuerdo con Andrew Newcombe<sup>8</sup>, el régimen de protección de la inversión extranjera no es un impedimento serio para el desarrollo sostenible. Pero en caso de afirmar que la IED debe ser una fuerza positiva para el mismo, la protección de la inversión debería ser consistente con los principios de derecho internacional relativos al desarrollo sostenible.

Estos principios establecen una relación con el uso sostenible de los recursos naturales, con la equidad y erradicación de la pobreza, las responsabilidades comunes

pero diferenciadas, el enfoque precautorio, la participación y el acceso a la información y a la justicia, la buena gobernanza, y el principio de la integración de los objetivos económicos, sociales, ambientales y de derechos humanos.

En el contexto europeo, lo anterior cobra importancia de acuerdo con lo señalado en el número 2.d del artículo 21 que inicia el Capítulo 1 del Título V del TUE: “La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de: d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza”.

Buscar que la inversión sea sostenible, de alguna manera implica que los Estados no pierdan su poder regulatorio en áreas sensibles. La discusión en la UE hoy se centra entonces en las ventajas de un nuevo trato en materia de inversiones que les permita profundizar su política social y ambiental sin que esto a su vez signifique una desprotección de sus inversionistas en el extranjero. Esta es una oportunidad para los países en vías de desarrollo que no debiera menospreciarse.

#### Autor

\* Profesor de Derecho e Investigador del Programa de Derecho y Política Ambiental de la Universidad Diego Portales. Candidato a Doctor Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España. El presente artículo tiene base en el publicado en el Anuario de Derecho Público, Universidad Diego Portales, 2011.

#### Notas

1 Woolcock, Stephen, The EU Approach to International Investment Policy After the Lisbon Treaty, European Commission Directorate-General for External Policies, Policy Department, 2010.

2 *Ibidem*, en el resumen, en p. 7 y en p. 39 y ss.

3 También ha habido y seguirá habiendo problemas respecto de los TBI intra UE (aproximadamente 190 TBI intra UE vigentes en la actualidad) puesto que un mismo problema puede estar regulado tanto por el tratado como por el derecho comunitario, en particular aquellas cuestiones relativas al derecho de establecimiento y a la transferencia de capitales. Un caso interesante al respecto fue el de Eastern Sugar B.V. v. Czech Republic, Decisión Parcial, SCC No. 088/2004, UNCITRAL (Mar. 27, 2007).

4 Solo hay consenso de que no cabe dentro de la definición de IED la inversión de portafolio, lo que importaría eventualmente acuerdos mixtos.

5 Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo Europeo, para establecer un arreglo de transición para los tratados bilaterales de inversión entre Estados miembros y terceros países, Comisión Europea, Bruselas 7 de julio de 2010, COM(2010)344 final.

6 Hallward-Driemeier, Mary, “Do Bilateral Investment Treaties Attract FDI? Only a bit...and they could bite”, *World Bank*, junio, 2003.

7 Markert, Lars, “Balancing Investor’s and Host States Rights – What Alternatives for Treaty-makers?”, en *European Yearbook of International Economic Law*, número especial sobre International Investment Law and the EU Law, 2011, pp. 141- 171.

8 Newcombe, Andrew, “Sustainable Development and Investment Treaty Law, *The Journal of World Investment & Trade*, Vol. 8, Nº 3, 2007.

# Aspectos prácticos de las medidas de ajuste de carbono en frontera: evaluación de los costos desde una perspectiva de facilitación del comercio

Sofia Persson\*

*Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las cuestiones más fundamentales relacionadas con la inversión extranjera directa serán de competencia exclusiva de la Unión Europea (UE), lo que supone que los actuales tratados bilaterales de inversión (TBI) de países de la UE pueden eventualmente llegar a estar en contradicción con el derecho comunitario y por consiguiente deberían ser renegociados o terminados. Además, la UE está pensando en la posibilidad de un acuerdo internacional de inversión al estilo de un TBI. Todo esto supone desafíos y oportunidades, tanto para la UE como para países extra UE. El presente artículo destaca estas circunstancias para los países en vías de desarrollo en relación con el derecho a regular y el desarrollo sostenible.*

Como una manera de contrarrestar la huella de carbono y mitigar las preocupaciones relacionadas a la competitividad nacional, se están debatiendo ampliamente los ajustes de carbono en frontera en aquellos países que implementan políticas para enfrentar el cambio climático. Sin embargo, la carga administrativa asociada a éstos podría convertirlos en importantes barreras no arancelarias (BNA) al comercio.

Argumentos como la fuga de carbono y el surgimiento de nuevos obstáculos al comercio forman parte de los aspectos centrales que varios países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, por sus siglas en inglés) están abordando en relación al tema de los Ajustes de Carbono en Frontera (o Borden Carbon Adjustment, o BCA). No obstante, ninguno de los países miembros ha implementado medidas de este tipo a la fecha.

A continuación se exponen los principales resultados del estudio "Practical Aspects of Border Carbon Adjustment Measures: Using a Trade Facilitation Perspective to Assess Trade Costs"<sup>1</sup>, en el cual se basa el presente artículo, y que tiene como objetivo complementar los estudios existentes en temas jurídicos y económicos sobre los desafíos prácticos y los costos asociados con las diferentes formas para diseñar un sistema de ajuste de carbono en frontera. Lo anterior con la finalidad de arrojar luz sobre los costos que un BCA podría implicar para los sectores público y privado en los países exportadores e importadores.

El estudio utilizó una perspectiva de facilitación del comercio en el análisis del costo que un BCA conllevaría. La facilitación del comercio tiene por objeto reducir las trabas administrativas y los trámites excesivos en el comercio internacional que pueden convertirse en barrera no arancelaria, provocando una reducción en el comercio internacional y generando diferentes costos de transacción.

## Clasificación de los BCA

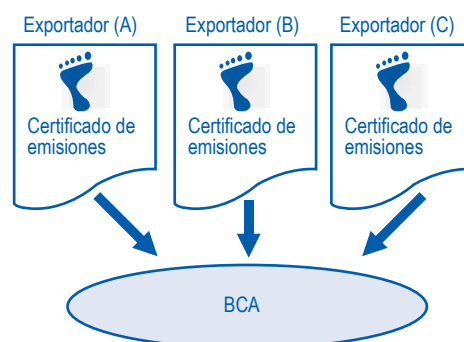
En términos concretos, un BCA podría adoptar la forma de: a) un arancel al carbono, o b) un requisito

a los importadores para que compren derechos de emisión. No obstante, un esquema de ajuste de carbono en frontera puede ser aplicado tanto a las importaciones, a las exportaciones, o bien en ambos casos.

Los escenarios utilizados en el estudio se centraron en medidas de ajuste de carbono en frontera para las importaciones. Pese a ello, un BCA que incluya un componente de exportación no es improbable, dado que esta condición implicaría que los costos de carbono de las exportaciones de bienes intensivos en gases de invernadero sean reembolsados. El estudio presenta tres diseños esquemáticos para un BCA, los cuales se explican a continuación.

### Opción 1

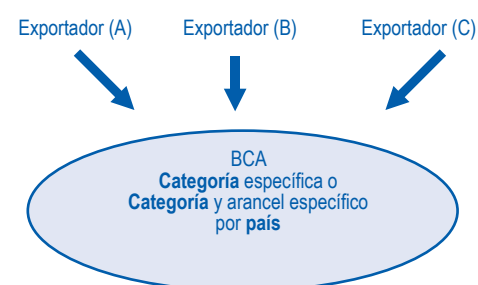
Se trata del enfoque más ambicioso. En este escenario se considera la aplicación de un arancel de carbono en frontera (o bien el requisito de comprar derechos de emisión), pero ajustando las cargas impositivas derivadas de las importaciones con el nivel de gases de efecto invernadero emitido durante la producción de cada producto específico importado.



### Opción 2

Bajo el segundo enfoque, el país importador fija un arancel estandarizado (o el número de derechos de emisión requeridos) para cada categoría de productos. Esto fija un BCA específico que debe pagarse al importar un

producto, independientemente de cuán "verde" haya sido su proceso de producción. El arancel estandarizado podría o no basarse en el contenido de carbono de la producción doméstica, o si es el caso, en la cantidad de carbono contenido en las importaciones.



### Opción 3

Una tercera opción es establecer un arancel estandarizado (o la compra de derechos de emisión) para cada producto bajo el esquema BCA, pero abriendo la posibilidad de que los productores de los países exportadores puedan demostrar que son más eficientes (es decir, que emiten menos gases de efecto invernadero durante la producción de sus productos, tal como se estipula en un nivel de referencia) con el objetivo de pagar un arancel más bajo. Bajo la segunda y tercera opción sería posible diferenciar en función del país de origen.

## País y definición del producto

Los BCA podrían ser diseñados para discriminar entre países dependiendo de si éstos han implementado políticas climáticas unilaterales para disminuir la intensidad de las emisiones de sus productos, o bien que hayan asumido los BCA como parte de compromisos en el marco de un nuevo acuerdo climático. Toda diferenciación entre los países que no se base en criterios claros y objetivos correría el riesgo de llegar a ser arbitraria. En este sentido, no se debe obviar que una política de diferenciación entre los países presenta el riesgo de conducir a la elusión, y por lo tanto las autoridades responsables deberán aplicar medidas preventivas y destinar recursos para evitar la evasión de este tipo de medidas. Sobre la cobertura de productos en un BCA, la

misma pueden ir desde un enfoque maximalista que comprenda muchos productos - incluidos los productos intermedios - hasta una lista limitada, que incluya el acero, aluminio, cemento y productos químicos. La cobertura también impactaría la carga administrativa global de cualquier plan, es decir, cuantos más productos sean cubiertos por un BCA, mayor será la carga administrativa. Un esquema relativamente pequeño de ajustes de carbono dirigido a pocos países y productos, en principio no será demasiado complicado y costoso de implementar y gestionar de manera cotidiana.

### Complejidad versus eficiencia ambiental

¿Qué argumento pesa más al momento de delimitar los BCA? ¿La eficiencia ambiental o la complejidad administrativa que conlleva? En este sentido, el estudio concluyó que si el objetivo del BCA es diferenciar entre los productos con altas y bajas emisiones, sus requisitos tendrían que ser muy onerosos para poder operar. Si el BCA se simplifica, los incentivos ambientales se reducen. Cuanto más preciso sea el BCA, mayores serán los costos administrativos para las partes, tanto para el sector público, responsable de la aplicación del esquema, como para el sector privado. La precisión es el grado en que el BCA ajusta el arancel al carbono, o los derechos de emisión, de acuerdo con las emisiones de gases de efecto invernadero incorporadas a las mercancías importadas.

El equilibrio entre la precisión y la carga administrativa es inherente en la mayor parte del proceso legislativo, independientemente del área de que se trate. Los formuladores de políticas buscan diseñar normas de la manera más precisa posible, pero enfrentan problemas cuando éstas crean demasiada carga administrativa. Por ende, al elaborar un esquema de ajuste de carbono en frontera es importante tener en cuenta los onerosos costos administrativos que puedan derivarse de las normas, especialmente para las pequeñas y medianas empresas, así como para las empresas situadas en países en desarrollo.

El requisito de llevar a cabo un cálculo de las emisiones de gases de efecto invernadero - o huella de carbono y conseguir su acreditación - potencialmente podría ser muy costoso y complejo para una empresa exportadora. Para las compañías que carecen de los recursos para satisfacer esta exigencia, el mismo podría convertirse en una barrera al comercio. El estudio destaca que, además de los costos administrativos relacionados con los nuevos datos y los documentos que implica un sistema de BCA, la incertidumbre sobre cuáles países introducirán este tipo de esquema, la falta de transparencia y los diferentes requisitos que soliciten los países conlleva el riesgo de aumentar los costos para los exportadores. En los países en desarrollo, caracterizados por un complejo

contexto comercial y un exceso de trámites, esta situación se sumaría a los ya pesados costos de las transacciones comerciales.

Si el país interesado en un esquema BCA opta por aplicar una solución que implique cargos estandarizados, el gobierno tendría que definir puntos de referencia para todos los productos cubiertos por el sistema, posiblemente a nivel de país. Para establecer estos criterios, las autoridades responsables necesitarían reunir una gran cantidad de información sobre las emisiones de gases de efecto invernadero y los métodos de producción de los productores domésticos y/o extranjeros. El país que aplique este sistema también debería poner en marcha un sistema de controles en frontera. Los factores que determinan los costos para las autoridades fronterizas en relación a un BCA se refieren a las siguientes condiciones: a) si se requiere de una intervención manual para verificar los envíos al cruzar la frontera; b) si las solicitudes pueden hacerse por vía electrónica; c) si deberán dedicarse muchos recursos para evitar evasiones; d) si son muchos productos los que están cubiertos por el BCA; y e) si son muchas las empresas tratadas de forma individual. Otro factor determinante es si el BCA conllevará un mayor desarrollo de tecnologías de la información para hacer frente a nuevos procesos. Para las autoridades del país exportador también puede haber costos asociados a estos esquemas, por ejemplo, si tienen que poner en marcha un plan de reembolsos a las exportaciones, o si una agencia del país exportador será responsable de la acreditación del cálculo de la huella de carbono.

Los requisitos divergentes entre países y las distorsiones de la segmentación del mercado resultante pueden crear incertidumbre para los agentes económicos y traducirse en altos costos de cumplimiento. Un escenario en que dos o más países implementen BCA con diferentes reglas es posible en un futuro.

Aun con este contexto, la cooperación internacional en materia de ajuste de carbono en frontera podría ser una forma de garantizar procedimientos sencillos y armonizados que reducirían las barreras no arancelarias creadas por los BCA en distintos países. Sin embargo, los países harían bien en considerar si los BCA son una opción viable, o si hay otras maneras de abordar los temas relacionados con las preocupaciones en torno a la competitividad y la fuga de carbono que no impliquen los altos costos administrativos de este tipo de medidas.

#### Autora

\* Analista de la Junta Nacional de Comercio, Suecia. sofia.persson@kommers.se

#### Notas

1 El estudio completo puede consultarse en la página web del ICTSD en el siguiente link: [http://ictsd.org/downloads/2010/12/sofia\\_persson\\_web.pdf](http://ictsd.org/downloads/2010/12/sofia_persson_web.pdf).

### Huella estándar de carbono y reglas de categoría de productos (PCR): ¿cómo calcular la huella de carbono de un producto?

La huella de carbono o régimen estándar es una metodología básica que permite calcular la huella de carbono de un producto. Para su estimación, por lo general se utiliza el análisis de ciclo de vida de producto (LCA, por sus siglas en inglés), que es una herramienta analítica que realiza una evaluación sistemática de los aspectos ambientales en torno al proceso de producción de un producto o servicio durante todas sus etapas de vida: extracción y procesamiento de la materia prima, hasta la manufactura y uso, re-uso, mantenimiento, reciclaje y disposición final. La huella de carbono se expresa como la sumatoria de todas las emisiones de gases efecto invernadero, así como el traslado de estas emisiones a lo largo del proceso de producción, el cual se expresa en su equivalencia de CO<sub>2</sub>.

A fin de realizar las comparaciones entre las distintas huellas de carbono entre los productos y métodos de producción, es necesario que el uso de la metodología sea consistente. Para lograr ello, los estándares o metodologías relacionadas a las huellas de carbono usan una categoría específica de productos (PCR: product category rules). Una PCR es un conjunto de normas específicas, requerimientos y guías sobre cómo estimar la huella de carbono para categorías específicas de productos. Los PCR marcan los límites de las variables que deben incluirse en la estimación de la huella de carbono para cada producto. Cuando se usa la huella de carbono en etiquetas para el mercado de consumo, los PCR son necesarios para comparar entre los bienes. Los PCR tradicionalmente son desarrollados por grupos industriales o por los regímenes nacionales de huella de carbono, por lo que existe una proliferación de diferentes reglas internacionales destinadas a categorías de productos. No obstante, existen esfuerzos de armonización entre los diferentes esquemas de PCR.



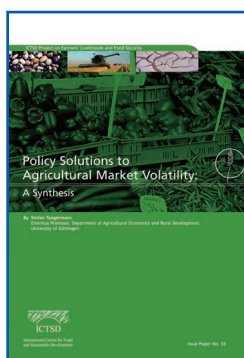
## Novedades



### Ayuda para el Comercio, algunas evidencias

En materia de Ayuda para Comercio en concreto, actualmente ICTSD está evaluando el impacto en el desarrollo, así como la efectividad del programa de apoyo al comercio en distintas esferas nacionales. Para tal propósito, ICTSD se ha asociado con el South Asia Watch on Trade, Economics and Environment de Nepal y ha desarrollado una metodología independiente, la cual ha aplicado a Camboya, Malawi, Mauricio, Nepal, Perú y Jamaica. Los resultados preliminares de estas evaluaciones nacionales pueden encontrarse en:

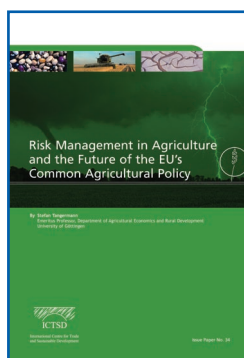
<http://ictsd.org/publications/110442/>



### Soluciones de política a la volatilidad de los precios agrícolas

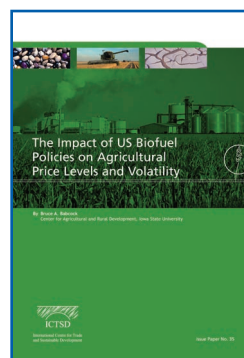
Stefan Tangermann, profesor de la Universidad de Göttingen, elaboró para ICTSD una síntesis de la evidencia de las causas de los recientes episodios de volatilidad en los mercados agrícolas, las respuestas de política que se han tomado en distintos países en relación a esta problemática, así como las opciones disponibles para futuras políticas tanto a nivel nacional como internacional. El estudio puede accederse en:

<http://ictsd.org/publications/108969/>



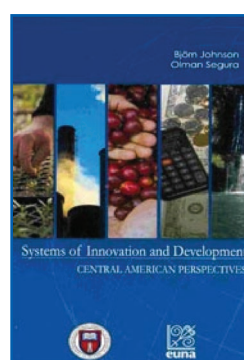
### La Política Agrícola Común europea y la gestión de riesgo

En la Unión Europea, las políticas relativas al riesgo de la producción agrícola, en particular aquellas referentes a los seguros, son competencia de los Estados miembros. Desde hace algún tiempo, las mismas han sido motivo de debate para una eventual reforma. La Comisión Europea está recomendando una 'herramienta de manejo de riesgo' como parte de la Política Agrícola Común europea que entraría en vigor a partir de 2013. A través de ésta, los Estados miembros podrían tener la opción de escoger entre un menú de instrumentos y recibir cofinanciamiento de Bruselas, el cual se espera que sea compatible con las normas de la OMC. Para conocer más sobre los detalles de esta herramienta, así como las implicaciones para los países en desarrollo, de clic aquí: <http://ictsd.org/publications/108961/>



### El impacto de las políticas estadounidenses de biocombustibles

Los recientes cambios en las políticas de biocombustibles de los países desarrollados son parte de algunas recomendaciones clave de un informe organismo internacional al G-20. La investigación de Bruce Babcock, del Centro de Desarrollo Agrícola y Rural de la Universidad Estatal de Iowa, establece una relación entre la política de biocombustibles en EE.UU. y la volatilidad de los precios de los alimentos. Asimismo, identifica las opciones disponibles para los tomadores de decisiones a fin de abordar las consecuencias negativas de las mismas. El estudio puede consultarse en: <http://ictsd.org/publications/108947/>



### Sistema de Innovación y desarrollo económico

Los autores nos brindan una aproximación a la relación entre el concepto de Sistema de Innovación y el desarrollo económico. Temas claves como la relación entre las instituciones y la innovación, el papel del sector informal en los procesos de innovación, el desafío específico de las políticas de innovación en los países en desarrollo, así como el papel de las universidades en la mejora del aprendizaje y la innovación en los pequeños países de América Latina se discuten en la publicación a través de experiencias prácticas en países de América central. Para mayor información contactar: [osegura@una.ac.cr](mailto:osegura@una.ac.cr)

# Puentes

## Calendario y Referencias

### Eventos

#### Agosto

- 3 Inter-Regional Workshop for the Development Account Project on Eco-Efficient and Sustainable Urban Infrastructure in Asia and Latin America. Santiago, Chile. <http://www.eclac.org/>
- 4 Primer Foro de Inversión Colombia-Brasil. Bogotá, Colombia. <http://events.iadb.org/>
- 8 Seminario Internacional "Las Naciones Unidas en la Gobernanza Global". Santiago, Chile. <http://www.eclac.org/>
- 8 Curso de gestión estratégica del desarrollo local y regional. Brasilia, Brasil <http://www.eclac.org/>
- 16 Reunión de expertos sobre "Población, territorio y desarrollo sostenible". Santiago, Chile. <http://www.eclac.org/>
- 22 Dialogo latinoamericano sobre el Financiamiento de Electricidad Baja en Carbono. Santiago, Chile. <http://www.eclac.org/>
- 22 XVII Seminario Regional Latinoamericano sobre Bosques y Cambio Climático. Santiago, Chile. <http://www.eclac.org/>
- 29 Seminario Internacional "Hacia un Desarrollo inclusivo en América Latina y en Chile". Santiago, Chile. <http://www.eclac.org/>

### Publicaciones

- Babcock, B. (2011). *The Impact of US Biofuel Policies on Agricultural Price Levels and Volatility*. Ginebra: ICTSD.
- Bernardelli, F. (2011). *Energía solar termodinámica en América Latina: los casos del Brasil, Chile y México*. Santiago: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2011). *Agricultura y cambio climático: instituciones, políticas e innovación*. Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2011). *La República Popular China y América Latina y el Caribe. Hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial*. Santiago.
- División de Desarrollo Económico de la CEPAL (2011). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011*. Santiago.
- International Centre for Trade and Sustainable Development, ICTSD (2011). *Aid for Trade on the Ground*. Ginebra: ICTSD.
- Organización Mundial del Comercio (2011). *Costa Rica: Trade Opening, FDI Attraction and Global Production Sharing*. Ginebra.
- Organización Mundial del Comercio, OMC (2011). *World Trade Report 2011: The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence*. Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo, OIT (2011). *Políticas contracíclicas para una recuperación sostenida del empleo*. Ginebra.
- Tangermann, S. (2011). *Policy Solutions to Agricultural Market Volatility: A synthesis*. Ginebra: ICTSD.
- Wilke, M. (2011). *Feed-in Tariffs for Renewable Energy and WTO Subsidy Rules*. Ginebra: ICTSD.
- World Bank (2011). *Global development horizons 2011: multipolarity - the new global economy*. Washington, D.C.