

Puentes

ENTRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Número 4

Volumen XII. Octubre 2011

Disponible en Línea

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

Los acuerdos comerciales en
Latinoamérica: una oportunidad
más

El empaquetado genérico de
cigarrillos y la propiedad intelectual

Los motores de la economía
mundial: perspectivas de los países
BRIC hacia 2015

G-20 y la volatilidad de los precios
de los alimentos: de la retórica a la
acción

Incentivos de nueva generación
para la IED y las exportaciones en
centroamérica

El debate sobre la minería
en Colombia: aportes para la
discusión de impactos ambientales,
sociales y económicos

México 1982-2010: las vicisitudes
de una economía liberalizada

Latinoamérica asegura mercados



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

Directora Editorial

Perla Buenrostro Rodríguez

Equipo Editorial CINPE:

Suyen Alonso Ubieto
Randall Arce Alvarado
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 diversificación de los socios comerciales les ha permitido a los países latinoamericanos mantener el ritmo de sus exportaciones así como sus negocios en el mundo. Varios acuerdos comerciales han entrado en vigencia o lo harán próximamente en algunos países de la región. Los tratados de libre comercio recientemente aprobados por el Congreso de los EE.UU. con Colombia y Panamá son muestra de ello, razón por la cual Puentes expone algunas consideraciones en torno a la preparación que podrían tomarse en cuenta para enfrentar la competencia internacional.

Otro foco que está llamando la atención es el nuevo papel que están jugando las cuatro principales economías emergentes: Brasil, Rusia, India, y China, el llamado grupo BRIC, como impulsores de la economía internacional, y por ende, la responsabilidad inherente que adquiere este grupo ante problemas globales como el cambio climático.

Centrándonos en aspectos concernientes a la región, Jorge Mario Martínez, Oficial de Asuntos Económicos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), nos hace un detallado análisis de los nuevos mecanismos que están empleando los países centroamericanos para atraer inversión extranjera directa y fomentar su aparato exportador.

Las repercusiones de los aspectos ambientales en las inversiones y el comercio han sido frecuentemente estudiadas dada la importancia que han tomado las negociaciones sobre cambio climático, así como la riqueza que tienen muchos países latinoamericanos en biodiversidad y recursos naturales.

En ese contexto, el investigador Julio Fierro Morales se refiere a la situación preocupante de la minería en Colombia.

Alicia Puyana, profesora e investigadora de FLACSO, hace un análisis crítico sobre las consecuencias que ha tenido para México la puesta en marcha de políticas de liberalización del comercio y de ingreso de capitales.

Una línea de interés permanente en Puentes es el tema de la seguridad alimentaria. En esta ocasión agregamos una reflexión del profesor Stefan Tangermann, ex director de Comercio y Agricultura de la OCDE, quien resalta la preocupación respecto a las condiciones económicas actuales que han exacerbado la volatilidad de los precios de los alimentos en los últimos años, así como las medidas que están tomando los países para atacar ese problema.

Finalmente, Luis Gil Abinader, en un interesante artículo sobre el empaquetamiento genérico de cigarrillos, pone en la discusión la resolución de este conflicto que más allá de aspectos de propiedad intelectual, concierne a medidas de salud pública.

Puentes espera que esta serie de artículos pueda mostrar nuevos puntos de vista que sobre la intersección entre el comercio y el desarrollo sostenible. Esperamos seguir contando con su preferencia,

El equipo de Puentes.

En este número

Páginas

Los acuerdos comerciales en Latinoamérica: una oportunidad más.	3
<i>Gustavo Salas Orozco</i>	
El empaquetado genérico de cigarrillos y la propiedad intelectual. <i>Luis Gil Abinader</i>	5
Los motores de la economía mundial: perspectivas de los países BRIC hacia 2015.	7
G-20 y la volatilidad de los precios de los alimentos: de la retórica a la acción. <i>Stefan Tangermann</i>	9
Incentivos de nueva Generación para la IED y las Exportaciones en Centroamérica. <i>Jorge Mario Martínez Piva</i>	11
El debate sobre la minería en Colombia: aportes para la discusión de impactos ambientales, sociales y económicos. <i>Julio Fierro Morales</i>	14
México 1982-2010: las vicisitudes de una economía liberalizada. <i>Alicia Puyana</i>	16
Novedades	19
Eventos y publicaciones	20

Los acuerdos comerciales en Latinoamérica: una oportunidad más

Gustavo Salas Orozco*

Los países latinoamericanos han tenido un desempeño comercial favorable, registrando en su mayoría aumentos en sus exportaciones pese a la presión de revaluación que han sufrido sus monedas. El boom comercial de la región se explica por fuertes ventas de materias primas y productos básicos, cuya demanda ha sido afianzada por el crecimiento de China y varios países asiáticos. Asimismo, las negociaciones con socios no tradicionales se han visto profundizadas dada la actual coyuntura económica en los Estados Unidos (EE.UU.) y Europa.

Latinoamérica parece estar entendiendo que la diversificación de mercados, más que una estrategia de negociación de acuerdos comerciales es un salvavidas en épocas de crisis. Quizás por esta situación, países como Chile o Perú no han sido fuertemente golpeados por la crisis en los países desarrollados. La cooperación comercial entre los países latinoamericanos, como por ejemplo la alianza del Pacífico¹, es vital para evitar mayores impactos negativos desencadenados por la desaceleración económica en los países ricos.

Negociaciones en curso

Quizás de las negociaciones comerciales en curso o que están en el horizonte, la que más interés despierta en la región es la del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés). Nuevamente son Perú y Chile los países latinoamericanos que buscan aprovechar la profundización del comercio entre los países del Arco Pacífico. El grupo total de negociación está conformado por Australia, Brunéi, Chile, Estados Unidos, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur, Vietnam y Perú.

La oportunidad que esta negociación representa no ha pasado desapercibida únicamente para los países participantes de la región, sino que por ejemplo Brasil, la potencia regional y uno de los países emergentes que más influyentes, se ha percatado de la necesidad de realizar inversiones y ejecutar proyectos como el del Eje Multimodal Manta – Manaos², por el que se quiere crear un canal de trasiego de mercancías. Este proyecto está incluido en la cartera de proyectos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)³.

Acuerdos que han entrado en vigencia

En 2011 han entrado en vigencia seis acuerdos comerciales en América Latina. El Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Chile y Turquía, negociado en 2009 pero entró a regir a partir de marzo de este año, es el primero que una nación latinoamericana firma con un país de mayoría musulmán, que cuenta con un mercado de más de 70 millones de consumidores y con una posición geográfica

estratégica entre Europa y Asia.

Si bien el volumen de comercio bilateral es pequeño, apenas US\$ 284 millones de exportaciones chilenas hacia el país musulmán en 2010 y US\$ 88 millones en importaciones, la fuerza del acuerdo está por ponerse a prueba en los próximos años.

En particular, ya siendo con socios grandes o pequeños Chile ha demostrado ser un país que compite globalmente. De todos los países del área es el que más cuenta con acuerdos comerciales, 21 vigentes, los cuales le garantizan el acceso libre y/o preferencial de sus productos a 58 países. Datos de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (Direcon) indican que el 92,5% del intercambio comercial de Chile con el mundo se realiza con países con los que mantiene algún tipo de acuerdo comercial.

Otros nuevos acuerdos que han entrado en vigencia este año han sido los suscritos entre los países que conforman la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), a saber Liechtenstein, Suiza, Noruega e Islandia, con dos países andinos: Perú y Colombia.

Además de los anteriores, el TLC Costa Rica – China entró en vigencia a mediados del año, convirtiéndose así la nación centroamericana en el tercer país de la región en firmar un acuerdo comercial con el gigante asiático, ya que los tratados con Chile y Perú habían entrado en vigor desde 2006 y 2010 respectivamente. Aún es prematuro dar cuentas de las bondades de estos acuerdos, más si se tiene en cuenta la crisis económica de 2008, que ha creado un desbalance comercial en los países desarrollados, al punto que es la demanda sostenida de los países asiáticos y emergentes la que ha mantenido el flujo comercial.

Un acuerdo muy interesante desde el punto de vista de los beneficios adicionales que brinda es el TLC Perú – Corea del Sur, en el que además de la liberalización comercial se agrega un capítulo para el libre acceso al mercado laboral coreano de profesionales y técnicos del Perú, y viceversa. Este aspecto lo convierte en un TLC atípico, de mayor nivel y pionero si se tienen en cuenta las restricciones que existen para los migrantes latinoamericanos para acceder a trabajos dignos en otros países, donde distintamente,

productos como café, banano, petróleo, frutas, artesanías, entre otros, entran con un acceso preferencial o con cero aranceles.

Finalmente, el TLC Colombia – Canadá que entró en vigencia el pasado mes de agosto aunque las negociaciones se cerraron en 2008, fue un logro para el gobierno colombiano, que ha tenido que lidiar con fuertes presiones por las acusaciones por el irrespeto a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad; todo esto en el marco de un conflicto armado de más de 50 años. Posiblemente la puesta en marcha del acuerdo, gracias a la aprobación del Parlamento canadiense, sumó presión al proceso de aprobación del TLC en el Congreso de los EE.UU., pues se temía una pérdida de puestos de trabajo dadas las mejores condiciones comerciales con las que contaban las empresas canadienses para acceder al mercado colombiano. Ya con el reciente visto bueno de los TLC de EE.UU. con Colombia, Panamá y Corea del Sur, tales temores fueron disipados.

¿Una nueva oportunidad para Colombia y Panamá?

El pasado 12 de octubre finalmente el Congreso estadounidense dio trámite expedito a los acuerdos comerciales con Panamá y Colombia, cuya negociación terminó en 2006 y los cuales sufrieron un proceso de “estancamiento” debido a las luchas bipartidas en el seno legislativo y dada la presión de organizaciones sindicales y no gubernamentales.

Para ambos países latinoamericanos, el acuerdo comercial alcanzado con los EE.UU. representa una oportunidad de ponerse a la par con países de la región que ya contaban con tratados de libre comercio con el principal mercado consumidor a nivel mundial; es decir, México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana, Costa Rica, Chile y Perú. Si bien los impactos comerciales y económicos de los acuerdos difieren dependiendo del país, lo cierto es que “lograr” un acuerdo comercial con los EE.UU. no necesariamente se traducirá en beneficios positivos para ambas partes.

Es necesario entonces un análisis de las condiciones en las que se encuentran Colombia y Panamá para afrontar la competencia de las

empresas estadounidenses y aprovechar el potencial de dicho mercado. Claramente debe haber sectores en los países que podrían evidenciar de manera más sencilla ciertos beneficios de los acuerdos comerciales con EE.UU., como Perú (vigente desde febrero de 2009) y Chile (vigente desde enero de 2004), pero si se hace un estudio pormenorizado podría debatirse ampliamente sobre el "balance de la ecuación".

En el caso de Chile, por ejemplo, las exportaciones a los EE.UU. en el año 2003, antes de la entrada en vigor, eran de US\$ 3.837 millones, mientras que al año siguiente los envíos totalizaron US\$ 4.956 millones, evidenciando un efecto positivo. Un análisis a las cifras de comercio exterior del Banco Central chileno, denota que tal aumento se debió especialmente al repunte de exportaciones del sector minería y del cobre, con el consecuente impacto ambiental asociado⁴. ¿Cuáles han sido entonces las ganancias para los EE.UU.? Los datos de la balanza comercial en los primeros años de vigencia del acuerdo con Chile muestran un resultado positivo para el sudamericano, pero a partir de 2008 la tendencia se revirtió. En 2010 el saldo fue deficitario para Chile en US\$ 2.218 millones⁵. En el 2004, EE.UU. exportaba a Chile US\$ 3.557 millones en mercancías, mientras que para el 2010 la cifra fue de US\$ 9.852 millones.

Con este panorama, ¿qué ganan Colombia y Panamá con los acuerdos? La respuesta no puede ser más ambigua como el hecho de la magnificación que se le ha dado a dichos acuerdos en la prensa y las declaraciones de representantes de ambos países confiando en estar preparados o en proceso de mejora. Los EE.UU. ya eran un socio muy importante para Colombia y Panamá antes del acuerdo. Lo cierto es que el TLC debería servir para que se realicen inversiones en sectores productivos débiles. Una mayor tecnificación y desarrollo del sector agrícola panameño será primordial si se quiere "competir" con los productores estadounidenses fuertemente subsidiados, esto podría verse como una oportunidad de mejora. Para el caso colombiano, estudios oficiales del acuerdo muestran ciertos beneficios del acuerdo, como el acceso del 99,9% de la oferta exportable en bienes industriales colombianos⁶, sin embargo sectores como el lácteo y algunos productos básicos como el arroz, podrían afrontar una fuerte competencia, tal como lo ha reconocido el propio Ministro de Agricultura de Colombia Camilo Restrepo.

Oferta exportable latinoamericana

En general los países latinoamericanos exportan bienes de bajo valor agregado. Mientras nuestra oferta exportable se mantenga dominada por petróleo, minerales, materias primas, productos básicos, entre

otros, seguirá pendiente el desarrollo de otros sectores económicos con mayor valor agregado, que paguen mejores salarios a sus trabajadores, y que permitan aumentar el nivel de su bienestar.

Es oportuno aquí resaltar partes de un informe recientemente divulgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El estudio titulado "Korea Breaking the Mold of the Asia-Latin America Relationship"⁷ fue presentado en el Foro de Negocios Corea-América Latina y el Caribe, que se llevó el pasado 21 de octubre en Seúl, y el cual destaca una cualidad del país asiático: cuenta con escasos recursos naturales, lo que hace necesario que importe grandes cantidades de recursos naturales de América Latina, como minerales, petróleo y productos agrícolas. En cambio, los bienes manufacturados coreanos representan cerca del 30% de lo que Corea le compra a América Latina y el Caribe, y esto se debe a que la modernización de las industrias coreanas está más allá de los sectores de trabajo intensivo, por lo que no se consideran una amenaza competitiva para la mayoría de industrias en Latinoamérica, según indica el mencionado estudio. La transformación económica del país asiático le tomó tres décadas, pero si algo deben aprender los países de la región es que contar con los recursos naturales y ser productores de materias primas, a primera vista ya es una ventaja no aprovechada.

Pese a distintos escollos que se han presentado, el volumen de comercio intrarregional ha aumentado en un 39% según la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Es cierto que Latinoamérica está en el camino a su integración, pero a destiempo y con diversos actores tomando el liderazgo por separado. Por una parte está el bloque de países que integran la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), encabezados por Venezuela y Ecuador, por otro el Mercosur, y luego están esfuerzos individuales de los países de la región en consolidar relaciones más estrechas, no sólo de tipo comercial sino de cooperación e integración en infraestructura, entre otros.

Mientras las cifras de crecimiento económico en la región se mantengan altas, se seguirá escuchando la necesidad de seguir ampliando los mercados comerciales, y sin duda los procesos de negociaciones intrarregionales estimularán el comercio de bienes y servicios, y las inversiones que se ameritan en infraestructura. Todo lo anterior no puede verse sólo reflejado en indicadores de PIB, total de exportaciones, y demás indicadores económicos que únicamente miden el empuje de la actividad productiva de la región. Hay que recordar que la lucha contra la pobreza y la desigualdad son una prioridad para que los beneficios sean equitativos y sostenibles. Latinoamérica sigue ostentando el indecoroso primer lugar como la región más desigual del planeta⁸, a pesar de que los indicadores de

pobreza han mejorado en varios países como Brasil, Colombia, Perú, entre otros.

Por lo tanto, los acuerdos comerciales que se han suscrito, que están por entrar en vigencia o bien los futuros, deben verse como un instrumento al que hay que sacarle provecho, y no como la solución única e irremediable a nuestros problemas. Sin políticas de implementación adecuadas se corre el riesgo de menoscabar el desarrollo de cadenas productivas enteras, y darle al capital económico una excusa para usar desmedidamente los recursos naturales y la mano de obra (de bajo costo), situación que en nada serviría al desarrollo de nuestras economías y al bienestar de nuestras comunidades.

Autor

- * Máster en Gerencia del Comercio Internacional. CINPE. Universidad Nacional de Costa Rica. Investigador y miembro del Comité Editorial Revista Puentes. Email: tavosalas@gmail.com

Notas

- 1 La Alianza del Pacífico es una iniciativa impulsada por los gobiernos de Chile, Colombia, Perú y México. <http://www.semana.com/economia/chile-colombia-mexico-peru-emprendieron-alianza-del-pacifico/155885-3.aspx>
- 2 El Eje Multimodal Manta - Manaos es un proyecto para facilitar el comercio internacional, la idea es permitir el trasiego de bienes brasileños hasta la costa del Océano Pacífico, y de ahí a los mercados de Asia y, por otra parte, el transporte de productos ecuatorianos hacia Brasil y Europa. El proyecto une el puerto de Esmeraldas (provincia de Esmeraldas) y Manta (provincia de Manabí) con la ciudad de Francisco de Orellana (provincia de Orellana), en Ecuador. A través del Río Napo se ingresará al río Amazonas y se continuará por el Perú hasta llegar a Manaos, Brasil. Mayor Información: <http://www.amazonia-andina.org/content/eje-multimodal-manta-%E2%80%933-manaos>
- 3 Mayor información sobre la iniciativa y la cartera de proyectos en <http://www.iirsa.org/>
- 4 Al respecto puede encontrarse información en <http://web.usach.cl/ima/cap11.htm>
- 5 Datos obtenidos de http://www.bcentral.cl/estadisticas-economicas/series-indicadores/xls/Balanza_comercial_por_paises_anual.xls
- 6 Un resumen de los motivos y beneficios del acuerdo puede ser consultado en http://www.sice.oas.org/TPD/AND_USA/Studies/COLResumen_s.pdf
- 7 El documento puede ser consultado en <http://www.iadb.org/document.cfm?id=36472107>
- 8 El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha dado cuenta de esta realidad desde hace varios años. Mayor información en <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=b-b-7-&x=62285>

El empaquetado genérico de cigarrillos y la propiedad intelectual

Luis Gil Abinader*

Las tensiones en torno al empaquetamiento genérico de cigarrillos prometen cobrar protagonismo en los debates internacionales de propiedad intelectual. La Organización Mundial del Comercio (OMC), regente del Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC), y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial se anticipan como los foros que dirimirán las eventuales controversias. Este artículo primero examinará las complejidades que reviste este debate desde un plano general, para luego subsumirlo gradualmente al régimen internacional sobre propiedad intelectual.

Las tensiones entre la propiedad intelectual y la salud pública son de larga data; durante décadas han sido objeto de extensas discusiones, generando un profuso acervo literario sobre el tema. El debate, empero, se ha circunscrito fundamentalmente al campo de las patentes farmacéuticas. Este enfoque no es desproporcionado ni mucho menos, dado el carácter apremiante de los intereses en juego. Pero la salud pública también converge de manera delicada con el derecho de marcas. Estas tensiones se han hecho evidentes desde finales de los años ochenta respecto a productos tabacaleros, para los cuales Australia, Nueva Zelanda, Canadá, entre otros, han propuesto un empaquetado genérico que limita las marcas.

La iniciativa y sus disyuntivas

El empaquetamiento genérico implica que los gráficos y los logos sean suprimidos de los paquetes de los cigarrillos, pero no así el nombre del producto, el cual llevará un tamaño de letra, color y ubicación estándar en el paquete. Restringir las marcas de estos productos busca estandarizar la apariencia de todas las cajetillas de cigarrillos, dejándolas sin atractivo publicitario, especialmente para los adolescentes. Esta iniciativa se justifica, en opinión de autoridades públicas y activistas defensores de las medidas de control, en el hecho de que el tabaco debe tratarse como una sustancia peligrosa, y no como un producto ordinario. La medida busca hacer las advertencias de salud y la información más visible. Esta última posición está fundada en investigaciones científicas que revelan que "las advertencias sobre empaquetados genéricos pueden ser más efectivas captando la atención e incrementando el recuerdo del mensaje en comparación con los empaquetados regulares"¹. Aún más, los partidarios de esta medida entienden que las políticas de salud pública tienen prioridad sobre los derechos de las corporaciones.

Las grandes empresas tabacaleras no están del todo persuadidas respecto a la validez de esta reforma sugerida ni de los argumentos detrás pues defienden su derecho a utilizar plenamente sus marcas vinculadas a sus productos. Sugieren que la competencia fundada únicamente en los precios provocará una espiral descendiente que abaratará las

cajetillas, haciéndolas asequibles sobre todo a los bolsillos de los adolescentes. También descartan que el aumento de la información relativa a los efectos perjudiciales del tabaco reduzca el consumo debido a que no hay evidencia que indique que el conocimiento de las advertencias esté relacionado con el comportamiento del fumador. La industria acentúa su posición dado que, con la globalización de las prohibiciones sobre la publicidad de los productos relacionados con el tabaco, "el empaquetamiento asume una importancia sin precedentes como vehículo para captar potenciales y actuales fumadores."²

La OMS y el Convenio Marco para el Control del Tabaco

Aunque aún no se ha registrado una legislación que prevea el empaquetamiento genérico, existe una iniciativa multilateral en el plano de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que propone la adopción de tales modificaciones. El Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, motivado por el hecho de que la publicidad ha contribuido al aumento del tabaquismo, aconseja que sus miembros adopten medidas eficaces para controlar, entre otras cosas, el empaquetamiento de los productos del tabaco. Estas medidas pueden consistir, según las directrices de aplicación, en "restringir o prohibir en el empaquetado la utilización de logotipos, colores, imágenes de marca o información promocional que no sean el nombre comercial o el nombre del producto en un color y tipo de letra corrientes". Se aconseja así aumentar la "vistosidad y eficacia de las advertencias sanitarias" impresas en el paquete para reducir la distracción hacia otras imágenes.

En vista de esto, Australia y Nueva Zelanda, a partir de 2006 y 2008 respectivamente, exigen una advertencia de salud sobre el empaquetamiento, la cual cubre el 30% de la parte frontal y el 90% de la parte trasera de la cajetilla. Australia ahora también debate un anteproyecto de ley que implementaría el empaquetado genérico a sus productos de tabaco. Al notificar su iniciativa ante la OMC, Australia explicó que el objetivo es "modificar el aspecto de los productos de tabaco de forma que resulten menos atractivos para los consumidores," y "reducir la posibilidad

de que los envases de productos de tabaco induzcan a error a los consumidores acerca de sus efectos perjudiciales". Inglaterra ha considerado una legislación con efectos similares. Asimismo, un proyecto de ley sobre empaquetamiento genérico está en curso en la Asamblea Nacional en Francia, y la Unión Europea ha iniciado un proceso de consultas sobre la posible revisión de su Directiva 2001/37/EC que regula los productos de tabaco. El documento de la consulta europea contempla la opción de estandarizar el empaquetamiento genérico.

Este proceso legislativo promete ser tenso. De hecho, la directiva referida en su momento fue objeto de agudos debates por sus importantes restricciones, ameritando incluso la intervención del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En su decisión, la Corte sostuvo que el derecho a la propiedad "forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, pero no constituye una prerrogativa absoluta, sino que debe tomarse en consideración en relación con su función en la sociedad"³. Consecuentemente, opinó que los límites al empaquetamiento de los cigarrillos son compatibles con la propiedad y la propiedad intelectual.

OMC y el ADPIC

Aunque la decisión del Tribunal Europeo de Justicia es un buen punto de referencia para entender el alcance del tema, resulta insuficiente debido a que versa sobre restricciones parciales al empaquetamiento. La Directiva 2001/37/EC, como está actualmente planteada, restringe pero no impide por completo el uso de las marcas. Incluso las interpretaciones a las excepciones de la propiedad intelectual han sido mucho más restrictivas en el marco del Acuerdo sobre Aspectos de Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC).

Las excepciones en derecho de marcas no es un tema que haya sido ampliamente tratado a nivel internacional. Tampoco es un aspecto que haya sido abordado por la Convención de París, por cuanto el artículo 17 del ADPIC, que prevé excepciones al derecho de marcas, no tiene un precedente textual a nivel multilateral. En su defecto, sin embargo, existe la tentación

de interpretarlo de manera análoga al artículo 30 del mismo texto, que prevé salvedades a las patentes. Mientras no se soslaye que la función de las diferentes formas de la propiedad intelectual es en esencia distinta, este análisis es posible.

El término "excepción", conforme a la opinión expuesta en el caso Canadá - Patente, que interpretó el concepto de cara al artículo 30 del ADPIC, "tiene la connotación de derogación limitada, de derogación que no socava el conjunto de normas a las que se aplica"⁴. Por consiguiente, establece la citada opinión, "la expresión 'excepciones limitadas' ha de interpretarse en el sentido de que entraña una excepción estricta, una excepción que conlleva solamente una pequeña disminución de los derechos en cuestión." En Comunidades Europeas - Indicaciones Geográficas también se emitió un informe especial afirmando que la interpretación antes descrita es aplicable al artículo 17 del ADPIC para el caso de las marcas. El panel explicó que "el hecho de que sólo pueda afectar a pocas marcas de fábrica o de comercio o pocos titulares de marcas de fábrica o de comercio no es pertinente a la cuestión de si una excepción es limitada. Lo que hay que decidir es si la excepción de los derechos conferidos por una marca de fábrica o de comercio es restringida". Debido a que el empaquetamiento genérico implica la cuasi-anulación de las marcas, entonces, resulta difícil encuadrarlo como la "excepción limitada" al derecho de marcas que prevé el artículo 17 del ADPIC.

En cambio, la válvula de escape prevista en el artículo 8(1) del ADPIC, que permite a los miembros "adoptar las medidas necesarias para proteger la salud pública", exige como requisito que se acredite un vínculo causal entre la medida y la protección del interés público específico. En ese tenor, estudios recientes han evidenciado que las advertencias gráficas sobre una parte importante de la cajetilla, como las implementadas en Australia y Nueva Zelanda, ciertamente incrementan la reacción cognitiva entre los consumidores, quienes, consecuentemente, se sienten motivados a dejar de fumar⁵. Pero también se ha destacado que este impacto inicial, que depende de una variable de factores y coyunturas, tiende a desvanecerse en el tiempo. Los representantes de la industria tabacalera además aducen un posible efecto boomerang, que ocurre cuando los consumidores deciden eludir tales advertencias por el impacto emocional que les produce. De hecho, han apuntado que las advertencias pueden producir un resultado neto negativo sobre los objetivos deseados de políticas públicas.

Se desprende entonces, que aunque la evidencia preliminar sobre la efectividad de las advertencias gráficas en dimensiones significativas o de un eventual empaquetamiento genérico son aún

controvertidas, probar el vínculo causal entre el empaquetamiento genérico y la protección de la salud pública, e invocar exitosamente la aplicabilidad del artículo 8(1) del ADPIC es perfectamente viable. Pero también será una tarea ardua.

Un segundo requisito del artículo 8(1) es verificar que no existe otro medio menos restrictivo al comercio para lograr los objetivos de política pública perseguidos. Si bien el empaquetamiento genérico puede implementarse con un costo mínimo para el gobierno, también se pueden adoptar otras medidas para obtener resultados similares o equivalentes. Éstas son, por ejemplo, las campañas educativas y restricciones publicitarias, que además tienen un efecto menos restrictivo a los derechos de propiedad intelectual. Sin embargo, las mismas pueden limitar las probabilidades de invocar efectivamente la excepción general referida.

Por supuesto, estas consideraciones entre las políticas de salud pública y la protección de los intereses comerciales no deben dirimirse en base a un simple análisis de costo-beneficio. Como se declaró en la Reunión Ministerial de Doha hace diez años, debe tenerse en cuenta la naturaleza holística de los intereses convergentes, apreciación que ha sido apoyada por el trabajo interpretativo del Órgano de Apelación.

CIADI

El CIADI también se perfila como un posible foro para dirimir las diferencias en torno al empaquetamiento genérico. De hecho, el mecanismo de resolución de disputas del Banco Mundial ya fue inactivado por una demanda incoada por Philip Morris contra las nuevas regulaciones uruguayas, que introducen importantes restricciones al uso de las marcas de cigarrillos. Este caso aun está pendiente. En junio de este año, Philip Morris notificó al gobierno australiano que también tiene intención de solicitar el arbitraje respecto de su iniciativa sobre empaquetamiento genérico de cigarrillos. En ambos casos, la competencia del mecanismo del Banco Mundial se deriva de acuerdos bilaterales de inversión que protegen, entre otras cosas, la propiedad intangible como las marcas.

Las acciones iniciadas ante el CIADI sortean las consideraciones políticas inherentes a las consultas iniciadas ante el mecanismo de solución de diferencias de la OMC; entre ellas, las políticas de salud pública. Las acciones además pueden ser activadas directamente por un inversionista contra un país y contemplan la posibilidad de imponer exorbitantes resarcimientos económicos capaces de disuadir a otros gobiernos. Por esa razón se vislumbra como el foro preferido por actores como Phillip Morris.

Conclusiones

En definitiva, la tendencia del debate sobre el empaquetamiento genérico es que se intensifique tanto en el contexto de la OMC, como en el marco del CIADI. Los titulares de las marcas han reivindicado sus derechos adquiridos y las inversiones que sobre ellas han realizado. Se inclinan además por una interpretación restrictiva de las disposiciones del ADPIC y destacan la ausencia de información que pruebe, concluyentemente, que el empaquetamiento genérico devendrá en un beneficio neto para la salud pública.

Algunas economías en desarrollo en las cuales el tabaco es un rubro importante, como en la República Dominicana, han mostrado su consentimiento con esta posición, advirtiendo el impacto económico de medidas como el empaquetamiento genérico sobre sus frágiles economías. De hecho, este fue el planteamiento en la reunión del Consejo de los ADPIC, celebrada en Ginebra del 7-8 de junio de 2011. En cambio, Australia y los demás proponentes de la medida se refugian en el Convenio Marco de la OMS y en sus propios objetivos de políticas públicas, los cuales, como se declaró hace una década en Doha, no deben interpretarse como un interés en conflicto con el comercio.

Aunque la resolución de estos debates es aún incierta, la imperiosidad de dirimirlos tomando en cuenta la naturaleza holística de los intereses en juego es muy evidente. Esto se puede lograr en foros como la OMC, pero no necesariamente en el CIADI, por su naturaleza distinta. En todo caso, una política pública integral deberá colocar el comercio, la propiedad intelectual y las señaladas políticas de salud pública en una trayectoria convergente.

Autor

* Máster en Propiedad Intelectual, FLACSO, Argentina. luisgil182@hotmail.com

Notas

- 1 Goldberg, Marvin E., Liefeld, John, Madill, Judith y Vredenburg, Harrie, "The Effect of Plain Packaging on Response to Health Warnings", [traducción del autor], American Journal of Public Health, Vol. 89, No. 9, 1999, p. 1434
- 2 Freeman, Becky, Chapman, Simon & Rimmer, Matthew, "The Case for the Plain Packaging of Tobacco Products", [traducción del autor], Addiction, Vol. 103, No. 4, 2008, p. 581
- 3 British american tobacco (Investments) Ltd V. Secretary of state for health, corte europea de justicia, C-491/01, del 10 de septiembre de 2002, párrafo 149
- 4 Canadá - Patentes, WT/DS114/R, del 17 de marzo de 2000, párrafo 7.30.
- 5 Ver Borland, R, Wilson, N, Fong, et al., "Impact of Graphic and Text Warnings on Cigarette Packs: Findings From Four Countries Over Five Years", [traducción del autor], Tobacco Control, Vol. 18, No. 5, 2009, pp. 358-364; Hoek, Janet, Wilson, Nick, Matthew, Allen, et al., "Lessons from New Zealand's Introduction of Pictorial Health Warnings on Tobacco Packaging", [traducción del autor], Bulletin of the World Health Organization, Vol. 88, No. 11, 2010, pp. 861-866.

Los motores de la economía mundial: perspectivas de los países BRIC hacia 2015

En lapsos críticos para la economía mundial, como aconteció en 2008 y 2009 con la última crisis de los mercados globales, y tras presentarse claras señales de una nueva crisis, el grupo de las cuatro economías emergentes — Brasil, Rusia, India y China — han demostrado su influencia y poderío económico incluso en un entorno global poco favorable.

Desde principios del año 2000, y sólo exceptuando los años 2004 y 2005, los países BRIC han experimentado un crecimiento sostenido de sus importaciones, superando año con año el patrón de los Estados Unidos (EE.UU). Diversos analistas, como Römer (2011) y Orgaz et al (2011) han adjudicado a estos cuatro países gran parte de la responsabilidad del resurgimiento de la economía mundial, posicionándolos como potencias para el próximo quinquenio.

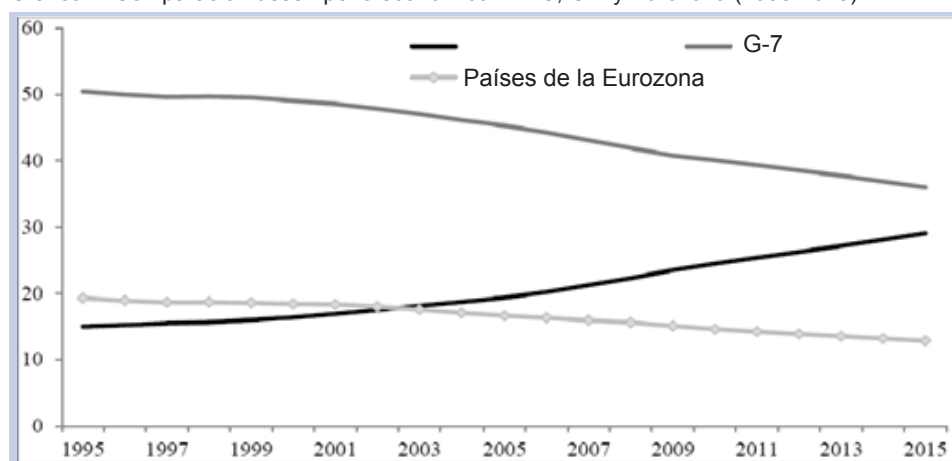
Dos publicaciones aportan elementos claves para comprender el dinamismo que los países BRIC han impregnado a la economía mundial por más de 10 años. El primero de estos documentos, titulado “Economía mundial y mercados de capital bajo el signo de la crisis de la deuda pública, debilitamiento de la economía de Estados Unidos y fortaleza de países BRIC”, publicado por el Instituto de Economía Alemana (IDW)¹, expone tanto el impacto que los BRIC han tenido y tienen en la economía internacional, como su incidencia en las exportaciones alemanas. La segunda publicación: “Creciente peso de las economías emergentes en la economía y gobernanza globales. Los Países Bric”, fue producida por el Banco de España, y además de la discusión sobre el comportamiento económico de los BRIC, ahonda en dos temas centrales: a) la participación institucional de estos países en foros internacionales; y b) la responsabilidad que inherentemente obtiene este grupo ante problemas globales como lo son el cambio climático y la estabilidad monetaria internacional. A continuación se presentan algunas de las conclusiones más relevantes de ambas investigaciones.

Las “economías emergentes”²

Desde comienzos del siglo XXI, las economías emergentes se han consolidado como la zona más dinámica de crecimiento del mundo. La tasa media de crecimiento del PIB en las dos últimas décadas fue de un 2,9% en las economías avanzadas y de un 3,6% en las emergentes. Para el período 2000-2010, las tasas medias fueron notablemente diferentes, siendo de un 1,9 % en economías avanzadas y de un 6,2 % en las emergentes, diferencia que se mantendría entre los años 2011 y 2015 (6,6 % en las emergentes y 2,5 % en las avanzadas), según las estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Así, la tendencia de los últimos años ha demostrado que las “economías emergentes” han crecido a un ritmo mayor que los países desarrollados y de acuerdo a proyecciones del FMI, este comportamiento continuará.

Gráfico 1. Comparación desempeño económico: BRIC, G-7 y Eurozona (1995-2015)*



(*) Datos estimados utilizando el PIB en paridad de poder compra según metodología utilizada por el Banco Mundial y FMI. Fuente: Tomado del Instituto de la Economía Alemana (2011:2) según estimaciones del FMI.

Futuro, tal y como se muestra en el Gráfico 1. Como se aprecia en el Gráfico 1, para el año 1995 el peso económico de los países BRIC no era tan significativo y rondaba en un modesto 15%, en comparación al 19% de la Eurozona. Sin embargo, y considerando las estimaciones del FMI (gráfico 1), para el año 2015 se proyecta que los BRIC superen al ese grupo de la Eurozona y se acerquen aún más al G-7. Respecto a esta última coalición, la información presentada demuestra como el peso de las siete economías más industrializadas ha disminuido continuamente desde el primer año de observación hasta el 2015, reduciendo su peso económico mundial de un 40% en 2011 a un 36% hacia 2015.

Aunque el periodo de observación es relativamente corto, se espera que en 2015 los BRIC dupliquen su peso económico con relación a 1995, generando así el 30% de la producción mundial, situación que les permitirá acercarse más en consecuencia al peso económico de los países del G-7.

El impulso de China

El fuerte crecimiento global de los últimos 10 años ha propiciado que las economías emergentes eleven sustancialmente su participación en el producto mundial. Sin embargo, debe destacarse que China ostenta un notorio liderazgo en dicho grupo. Además del ritmo de crecimiento, otro indicador importante a tomar en cuenta es el poder de compra. Se estima que para el año 2015 más de la mitad del poder de compra mundial de los BRIC corresponderá a China.

En promedio, el PIB de los BRIC aumentó a un ritmo medio del 7,9 % entre 2000 y 2010, y

crecerá al 8,1% entre 2011 y 2015. Lo anterior se explica por el aumento en el ritmo de crecimiento de las actividades productivas de estos países. Por ejemplo, de 1980 a 1999 ese incremento en Brasil fue de un 2,3%; de 2000 a 2010 de un 3,7% y se estima que ascienda a un 4,1% en 2015. Para los mismos periodos, la India presentó un porcentaje de 5,5%, 7,1% y 8,2%. No obstante China es el país que realmente ha superado las tendencias de este grupo — y se aleja de ellos— ya que el gigante asiático ha presentado un alto ritmo de crecimiento (10 % en promedio) desde los años ochenta.

El comercio exterior de China es también mayor que el conjunto de los países BRIC. Por ejemplo, entre 2007 y 2008 el crecimiento de las exportaciones chinas fue superior al volumen total de las exportaciones de la India. De hecho, en 2009, China se convirtió en el tercer exportador más importante del mundo, tras EE.UU y Alemania, mientras que Rusia se ubicó en el décimo puesto.

Sobre el posicionamiento de China, el grado de apertura de las economías en desarrollo es otro aspecto que ha cobrado relevancia, y que se ha derivado del comercio entre las propias regiones emergentes, el cual se centra fundamentalmente en materias primas. En 2009, China se convirtió en el primer importador de materias primas agrarias (17,4% del total de importaciones mundiales), ocupó el segundo lugar en metales (20,7%) y el tercero en petróleo (6,7 % del total, sólo por detrás de los EE.UU. y Japón).

Desde el lado de la oferta, China es el primer exportador mundial de bienes de tecnología media y alta, y la India el primero de servicios

ligados a tecnología. Brasil fue el noveno exportador mundial de materias primas agrarias y el quinto de alimentos, y Rusia es el primer exportador de combustibles fósiles y el séptimo de metales.

Los BRIC ante los desafíos globales

Más allá del predominio económico demostrado por los países BRIC, también con ello existe una responsabilidad aparejada por el grado de influencia que estas naciones ejercen en el entorno mundial. Temas como la sostenibilidad del sistema monetario internacional, el mantenimiento de un sistema de comercio internacional abierto y la lucha contra el cambio climático son tan sólo algunos aspectos que requieren de consenso y cooperación internacional, y de un marcado liderazgo de los países BRIC. He aquí algunas de sus posiciones similares³.

• Lucha contra el cambio climático

Actualmente los BRIC contribuyen con la tercera parte tanto de las emisiones mundiales de gases efecto invernadero (GEI) así como de las emisiones de dióxido de carbono (CO²) de origen energético. Sólo por citar un caso, en 2007 China superó por primera vez a los EE.UU como primer emisor mundial, con 6,1 Gt de CO², el 21% del total mundial. Esto debido al fuerte aumento de la producción de electricidad y el absoluto predominio del carbón como fuente primaria para su generación.

Con lo alarmante que ello pueda significar, esto no es un indicador de que en China, al igual que en el resto de los países BRIC, no se estén haciendo esfuerzos por reducir la intensidad energética de su PIB. Con el fin de alcanzar su objetivo de reducción de 20%, entre 2006 y 2010 el gigante asiático cerró numerosas plantas ineficientes. Por su parte, Rusia es el único BRIC que entre 1990 y 2007 vio descender sus emisiones de CO² en un 27% debido a sus compromisos como país del Anexo I del Protocolo de Kioto. Consecuentemente, su participación en las emisiones mundiales disminuyó en dicho período de 10% a 5 %, aunque sigue ocupando la tercera posición en el ranking mundial de países emisores de CO². El cuarto lugar en dicho ranking corresponde a India, con emisiones que se duplicaron entre 1990 y 2007, y con un fuerte predominio también del carbón como fuente primaria para la generación eléctrica. Brasil, por su cuenta, es un débil emisor de CO² de origen energético, con una participación de poco más del 1% en el total mundial como resultado del predominio de la energía hidráulica para su electricidad y del uso extendido de los biocombustibles para el transporte. Por el contrario, es un fuerte emisor de otros GEI y de CO² provenientes de la agricultura y de cambios en el uso del suelo de modo que su participación en las emisiones globales GEI en 2005 representaba el 5%.

Los países BRIC ha buscado alinear criterios en materia de adaptación y mitigación del cambio climático. El Acuerdo de Copenhague de diciembre de 2009 fue el marco para ello, pues a pesar de que se trató de un acuerdo a último momento entre EE.UU y China, India, Brasil y Sudáfrica, con resultados tibios, finalmente se pudo ampliar el número de países que asumieron objetivos cuantitativos voluntarios hacia 2020, empezando por EE.UU y los BRIC. Así, China e India, manteniendo su posición de no aceptar limitaciones en términos de cantidad de emisiones, han especificado sus objetivos en términos de reducción en la intensidad de emisiones en relación a su PIB.

• Acumulación de reservas exteriores y estabilidad monetaria internacional

En la pasada década, dos tendencias que han marcado la evolución del sistema monetario internacional han sido el aumento desproporcionado de las tenencias globales de reservas exteriores y su creciente concentración en los países emergentes, en particular los BRIC. De nueva cuenta, China se ha destacado en este rubro y se ha convertido en el mayor tenedor actual de reservas, con una cantidad que a septiembre de 2010 alcanzaba los US\$ 2,6 billones de dólares (29,8 % del total mundial), mientras que las reservas de Rusia representaban el 5,3%, y las de India y Brasil sumaban 3,1 % del total.

La atenuación de las causas detrás del excesivo crecimiento de las reservas mundiales debería ser una responsabilidad compartida por la comunidad internacional, incluidos los BRIC. Los BRIC sirven en muchos casos como referencia para otras naciones en la determinación de los niveles necesarios de reservas internacionales, por lo que es importante que no sobrepasen ciertos umbrales razonables. En definitiva, se trata de contribuir a evitar una situación en la que el atesoramiento de reservas se convierta en un indicador absoluto de la solvencia externa de los países, y que por lo tanto no se recurra a políticas sistemáticas de manipulación de los tipos de cambio para ganar competitividad. Este es un aspecto que cada vez toma más notoriedad en la OMC dada la invitación de Brasil a abordar el debate cambiario en ese foro.

• Comercio internacional

Los cuatro BRIC han llevado a cabo procesos de liberalización comercial significativos en las dos últimas décadas, lo que sin duda ha favorecido su integración en la economía internacional y una mayor participación en el comercio mundial.

Actualmente China es el país con el régimen arancelario más abierto de los cuatro BRIC⁴, mientras que la India se constituye como el país más cerrado; en posiciones intermedias

se sitúan Rusia y Brasil. A pesar de las fuertes reducciones arancelarias de los últimos 20 años, todavía existe un amplio margen de liberalización comercial en el grupo.

Desde el inicio de las negociaciones de la Ronda de Doha, tanto India como Brasil han tenido un protagonismo singular, sumándose a ellos más recientemente China. Esta creciente importancia de los BRIC se ha reflejado, en particular, en las negociaciones agrícolas, que son de gran relevancia para los tres países y también para el conjunto de los países emergentes y en desarrollo.

Es interesante destacar que a pesar de que los intereses de China, India y Brasil son en algún caso contrapuestos, han conseguido alcanzar posiciones comunes, dada las características propias de sus economías. Este es el caso de la especialización productiva en bienes primarios y con ello la fuerte dependencia agrícola de sus poblaciones.

De manera muy sintética, pero al igual que sucede con los países desarrollados, se requiere y existe margen de maniobra para aportaciones más ambiciosas de los BRIC que puedan coadyuvar a una conclusión satisfactoria de la Ronda de Doha.

Conclusión

Dado el desempeño económico de los BRIC y su grado de influencia global son muy certeras las consideraciones de diversos analistas respecto a su consolidación como “nuevas” potencias económicas. Los argumentos antes expuestos evidencian como un movimiento de los países BRIC hacia posiciones que incorporen en mayor medida los intereses globales en cuestiones claves para la economía internacional —como la acumulación de reservas internacionales, la Ronda de Doha y la lucha contra el cambio climático— es altamente beneficioso, especialmente dada la coyuntura actual, donde la economía mundial necesita consensos que permitan mejorar la confianza para consolidar la recuperación económica.

Notas

- 1 Römer, Christof (2011). Marktposition der deutschen Wirtschaft in den BRIC-Staaten. Disponible en: http://www.iwkoeln.de/Portals/0/pdf/15082011_PK%20BRIC-Staaten_Studie.pdf
- 2 Las llamadas “economías emergentes y en desarrollo” abarcan casi 100 millones km² de superficie: el 76,5 % del total mundial. Los BRIC tienen una superficie de 33 millones 400 mil km², el 29,6 % del total, con Rusia y China como los dos países más grandes del mundo; Brasil el quinto e India el séptimo.
- 3 Orgaz, Luis, Molina, Luis, Carrasco, Carmen (2011). Creciente peso de las economías emergentes en la economía y gobernanza globales. Los Países Bric. Banco de España. Disponible en: <http://www.bde.es/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasiones/11/Fich/dot1101.pdf>
- 4 China ocupa el puesto 63 de 125 en el MFN Tariff Trade Restrictiveness Index (TTRI) de 2007. Por su parte, la India se ubica en el puesto 102, Rusia en el 70 y Brasil en el 93.

G-20 y la volatilidad de los precios de los alimentos: de la retórica a la acción

Stefan Tangermann*

La primera e histórica reunión de los ministros de agricultura de los países del G-20 realizada durante el 22 y 23 de junio pasado en París se enfocó en la volatilidad y el aumento de los precios de los alimentos. Fue obviamente un buen punto de partida dado el desempeño de los mercados internacionales de productos agrícolas en años recientes. Sin embargo, aún después del estallido de los precios de los alimentos durante 2007-08, y su posterior repunte en 2010-11, la comunidad internacional ha llevado a cabo muchas reuniones de alto nivel para lidiar con los riesgos referentes a la seguridad alimentaria y la agricultura global.

La Cumbre 2009 del G-8 en L'Aquila, Italia fue una más de la serie de incontables encuentros, la cual dio paso a la "Iniciativa de L'Aquila sobre Seguridad Alimentaria" (AFSI, por sus siglas en inglés), donde los Jefes de Estado y de Gobierno adoptaron una Declaración Conjunta sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, la cual fue aprobada por 27 países y varias organizaciones internacionales. Sus antecedentes se encuentran en la primera reunión de ministros de Agricultura del G-8 en abril de 2009 en Cison di Valmarino, a la cual asistieron 16 países y la Unión Europea más un número indeterminado de otras organizaciones. Varias son las iniciativas que se han puesto en marcha en los últimos años, y cada vez es más difícil mantenerse al tanto de los distintos marcos de trabajo donde la comunidad internacional aborda las cuestiones de alimentación y agricultura.

En este contexto, ¿valía la pena convocar otra reunión de alto nivel mundial sobre los problemas en materia de alimentos y agricultura? ¿Han logrado los ministros de agricultura del G-20 reunidos en París algo que no estuviese ya en la agenda? En esta ocasión los debates versaron sobre la evolución del mercado, sobre todo la volatilidad reinante. En el período previo a la reunión, la retórica política sobre la necesidad de medidas drásticas contra la "especulación", la imposición de una regulación más estricta del mercado, la acumulación de reservas o la protección de los agricultores de los países ricos frente a los caprichos del mercado dio lugar a temores de que el G-20 podría adoptar un enfoque intervencionista.

Sin embargo, el Plan de Acción acordado por los ministros, con base en las recomendaciones elaboradas por un grupo de organizaciones internacionales lideradas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), es un paso en la dirección de diseñar una estrategia más eficaz, equilibrada y práctica. Este avance es notable, tanto por lo que incluye como por lo que omite, aunque algunas otras faltas también son desafortunadas.

Medidas prácticas acordadas

Como en muchas otras reuniones, los ministros del G-20 han enfatizado la conveniencia de aumentar la productividad agrícola mundial, que según varios indicadores ha disminuido. Este es un problema grave, dado que la mayor parte de la expansión de la producción mundial de alimentos necesaria para mantener el ritmo de la creciente demanda en las décadas venideras tendrá que ser aportada por aumentos en la productividad, tales como los recursos, en particular de tierra y agua, que son cada vez más escasos. Afortunadamente los ministros en París no sólo hablaron vagamente sobre la necesidad de acelerar el crecimiento de la productividad, sino que agregaron una dimensión práctica al lanzar una nueva iniciativa para mejorar los rendimientos de trigo, denominada la Iniciativa Internacional de Investigaciones para el Mejoramiento de Trigo (IRIWI, por sus siglas en inglés). Por varias razones, los rendimientos de trigo (uno de los alimentos básicos más importantes en muchas partes del mundo) se han estancado desde hace tiempo en comparación a otros cultivos, en particular el maíz. El esfuerzo por mejorar este récord es bienvenido, así como la atención que también se prometió para el arroz, medidas que sin duda podrán contribuir a una mayor inversión en investigación y desarrollo en la agricultura mundial y en el sector alimenticio.

En cuanto a la volatilidad del mercado, los ministros de agricultura del G-20 acordaron elementos concretos para un esquema que tiene el potencial de mejorar la información y la transparencia del mercado, como es el Sistema de Información del Mercado Agrícola (SIMA). El sistema será gestionado por la FAO, pero involucrará a otras organizaciones internacionales. Las empresas también serán invitadas a contribuir, y se espera que colaboren cabalmente con esta iniciativa. La mejora en la información sobre la situación y las perspectivas del mercado, y en particular la evolución de las reservas, deberá facilitar una identificación temprana de las crisis inminentes de mercado, así como contribuir a evitar sorpresas como las vividas en los últimos años, apoyando la toma de

decisiones y políticas apropiadas. Una nueva iniciativa sobre el geo-monitoreo de la agricultura mundial, puesta en marcha también en París, deberá ayudar a obtener información oportuna sobre la evolución de la producción agrícola.

Una de las lecciones más tristes aprendidas durante la crisis alimentaria de 2008 y posteriormente fue la falta de una política de coordinación internacional. Con el fin de mejorar tal situación se estableció un Foro de Respuesta Rápida, donde se espera que altos funcionarios de los países de mayor producción, exportación e importación evalúen la información sobre la situación del mercado mundial y sus perspectivas, según información del SIMA. En ese orden de ideas, se espera que se debatan y promuevan opciones adecuadas de políticas.

"Hablar por hablar"

Como en muchas otras reuniones mundiales, los ministros del G-20 se han referido una vez más pero de forma no tan sincera a "la necesidad de que la Ronda de Doha para el Desarrollo tenga una conclusión exitosa, ambiciosa, integral y equilibrada, de forma coherente con su mandato". Sin embargo, también han reconocido "el estado actual de las negociaciones" refiriéndose a la incapacidad deplorable de la comunidad internacional para alcanzar acuerdos, incluyendo los limitados pasos para la liberalización comercial que están siendo considerados en la OMC. En este contexto, puede no significar mucho que los ministros hayan destacado el papel preponderante de un comercio sin trabas en el equilibrio de los mercados de alimentos, la mejora la seguridad alimentaria y el control de la volatilidad de precios. Sin embargo, estuvieron de acuerdo en que por lo menos los alimentos adquiridos para fines humanitarios no comerciales del Programa Mundial de Alimentos (PMA) estén exentos de restricciones a la exportación o de impuestos extraordinarios. Los ministros también decidieron recomendar la adopción de una medida similar en la Conferencia Ministerial de la OMC, a realizarse en diciembre de 2011.

En cuanto a la gestión del riesgo, los ministros se enfocaron en la situación de los países más vulnerables. El Plan de Acción destaca, por ejemplo, el uso de instrumentos de mercado para gestionar los riesgos, algunos de los cuales se mencionan tanto explícitamente en el texto como en la declaración ministerial. Asimismo, los líderes enfatizaron la importancia de redes de seguridad específicas para los hogares vulnerables en los países en desarrollo como el instrumento más eficaz para hacer frente a las consecuencias posiblemente desastrosas del incremento en los precios de los alimentos. El Plan de Acción también apoya el desarrollo de un sistema de reservas centrado en emergencias humanitarias. Esto amerita que el Programa Mundial de Alimentos y otras organizaciones internacionales trabajen en una propuesta para un proyecto piloto de un sistema de esa naturaleza.

Una característica notable del Plan de Acción, que lo distingue positivamente de muchos documentos que fueron acordados en otras reuniones de alto nivel, es que va más allá de las generalidades, buenas palabras y fórmulas vagas. La declaración ministerial es en realidad un plan de acción, ya que incluye un conjunto de anexos que contienen a detalle las actividades acordadas y los próximos pasos operativos. La mayoría de estos elementos del Plan de Acción se basan en las recomendaciones formuladas en un informe de políticas elaborado por un grupo de organizaciones internacionales dirigido por la OCDE y la FAO con miras a esta reunión.

El Plan de Acción acordado por los ministros de agricultura del G-20 en París es sin duda notable por los elementos positivos que contiene, pero también por lo que omite. Varias omisiones no obstante son afortunadas, en vista de varias posturas políticas expresadas de cara al encuentro.

Omisiones afortunadas

El encuentro ministerial se abstuvo de hacer llamados a una fuerte regulación de los mercados de derivados. Entre los políticos es popular señalar a la “especulación” como la principal causa de la volatilidad de los mercados. Sin embargo, la comunidad científica se encuentra dividida respecto al impacto real de las inversiones financieras en los mercados de derivados de productos básicos. La intención de los políticos es apoyarse en científicos¹ para ganar popularidad frente a la posición de poner medidas estrictas a la especulación, pero mientras no haya evidencia clara sobre el impacto de los inversionistas financieros en la formación de los precios, es muy difícil imponer una regulación restrictiva que limite la funcionalidad de los mercados de

derivados como instrumentos de cobertura de riesgos en transacciones de productos básicos.

Los ministros de agricultura del G-20 se han pronunciado positivamente sobre lo útil de las operaciones de cobertura, dándole la bienvenida a nuevos instrumentos de gestión de riesgos desarrollados por el Banco Mundial. Por lo tanto, es lógico que no hayan decidido alentar a sus colegas, los ministros de finanzas del G-20 y los gobernadores de bancos centrales, para que tomen decisiones para mejorar la regulación y supervisión de los mercados de derivados agrícolas. Sería en particular más deseable trabajar en una mayor armonización internacional de dicha regulación para evitar el arbitraje.

También tiene gran mérito que los ministros de agricultura del G-20 no cayeran en la tentación de llamar a la estabilización del mercado mediante alguna forma de reservas de estabilización. A primera vista parecería que un mayor inventario podría proporcionar un mejor seguro contra el repunte en los precios de los alimentos, sin embargo, hay varias razones por las que las reservas de estabilización no funcionan en la práctica, y la historia precisamente lo ha demostrado. Hubo además propuestas para utilizar “reservas virtuales” bajo la forma de fondos financieros con la intención de contrarrestar la especulación en los mercados de futuros. Afortunadamente el encuentro ministerial agrícola del G20 no las adoptó porque hay buenas razones para creer que la “reserva virtual” en realidad podría empeorar las cosas.

Otra omisión positiva era un posible llamado para un apoyo adicional a los planes de gestión de riesgos para los agricultores de los países ricos. Aunque se habla mucho acerca de los riesgos a los cuales se enfrentan los agricultores por la volatilidad de los mercados, también hay que mencionar que la volatilidad experimentada en los últimos años fue de precios a la alza, que en realidad no puede justificar una mayor ayuda de los gobiernos para la gestión de riesgo en países desarrollados². El riesgo más grave es el que enfrentan los consumidores pobres de alimentos, y en buena hora los ministros del G-20 se han centrado en ese lado del problema.

Omisiones lamentables

Dos omisiones no obstante son desafortunadas. Entre los analistas hay acuerdo en que el apoyo de los gobiernos a los biocombustibles contribuye significativamente al aumento de los precios de los alimentos, y que los mandatos inflexibles de los biocombustibles hacen que los precios de los alimentos sean aún

más volátiles. En su informe de política para la reunión ministerial sobre agricultura, las organizaciones internacionales recomendaron la eliminación de los subsidios a la producción de biocombustibles y a su consumo asociado. Sin embargo, en lugar de adoptar dicha sugerencia, los ministros sólo pidieron un análisis más profundo, pese a que ya está claro que esas políticas han tenido un impacto negativo en los mercados de alimentos. Los ministros tampoco fueron capaces de acordar la imposición de disciplinas generales sobre las restricciones a la exportación y los impuestos, más allá de las compras de alimentos humanitarios del PMA, a pesar de que está comprobado que las restricciones a la exportación han sido un factor importante para los repuntes recientes en los precios de los alimentos.

En una comunidad global que parece tener crecientes dificultades para ponerse de acuerdo en implementar acciones conjuntas, ya sea para la liberalización del comercio, la lucha contra el cambio climático u otras áreas, el Plan de Acción adoptado por los ministros de agricultura del G-20 es una excepción positiva. Es importante también recalcar el carácter concreto y práctico de algunas de las actividades que se acordaron. La buena preparación de esta reunión ministerial, a través de un grupo de organizaciones internacionales que trabajaron en estrecha colaboración con las autoridades francesas, dio sus frutos.

La prueba de fuego, sin embargo, será la puesta en práctica. El mundo ha cambiado; estamos en una era donde los precios de los alimentos serán elevados, y muy posiblemente más volátiles. A diferencia de muchas otras declaraciones del G-20, este plan de acción deberá transformarse en acciones reales para que las buenas intenciones se conviertan en comida en las mesas de las familias más pobres. La experiencia de la década de los setenta no debe repetirse nuevamente, cuando toda la acción prometida después del aumento de precios de los alimentos de 1973 se evaporó cuando los mercados mundiales de alimentos volvieron a la normalidad.

Autor

* Profesor Emérito de la Universidad de Göttingen, Alemania y ex director de la Dirección de Comercio y Agricultura de la OCDE.

Notas

¹ Para una discusión de evidencias contrarias sobre el impacto de la especulación en la volatilidad del mercado agrícola, así como otros factores que pueden contribuir con la reciente volatilidad y las políticas de respuesta, ver S. Tangermann (2011), Policy Solutions to Agricultural Market Volatility: A Synthesis, ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development, Issue Paper No. 33, Ginebra, International Centre for Trade and Sustainable Development, <http://ictsd.org/ip/publications/108969/>

² Para una discusión de las políticas de gestión de riesgos ver S. Tangermann (2011), Risk Management in Agricultural and the Future of the EU's Common Agricultural Policy, ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development, Issue Paper No. 34, Ginebra, International Centre for Trade and Sustainable Development, <http://ictsd.org/ip/publications/108961/>

Incentivos de nueva generación para la IED y las exportaciones en Centroamérica

Jorge Mario Martínez Piva*

Los países centroamericanos han creado regímenes especiales para atraer inversiones y fomentar las exportaciones: regímenes impositivos especiales, regímenes para reexportación, trámites expeditos, etc. Son varias las opciones con las que cuentan estas economías para dentro del marco de la OMC, seguir incentivando las inversiones y las exportaciones asociadas.

El régimen más común ha sido el de Zonas Especiales para el Procesamiento de Exportaciones o Zonas Francas (ZF), que son áreas geográficamente delimitadas, comúnmente consideradas externas al territorio aduanero de un país y que aplican regulaciones especiales aduaneras. Normalmente las empresas en estas zonas reciben beneficios fiscales como importaciones libres de aranceles y exenciones de impuestos, exenciones sobre los beneficios, además de otros servicios públicos especiales. Igualmente se ofrecen a menudo exoneraciones de impuestos a productos locales utilizados como insumos en las zonas francas. Para ser beneficiario de esas exoneraciones, los bienes manufacturados o los servicios deben ser exportados aunque en algunos casos, si son transferidos al mercado local, pueden beneficiarse de aranceles e impuestos menores.

Periodo de transición para economías pequeñas y países en desarrollo

Los incentivos a las exportaciones y la Inversión Extranjera Directa (IED) tienen naturaleza fiscal y por lo tanto son creados a través de leyes que promueven las zonas francas. Incluso en los casos en los que son administrados por empresas privadas siguen considerándose medidas públicas de apoyo a las exportaciones. Sin embargo, los regímenes fiscales especiales para incentivar la IED condicionada a las exportaciones han sido considerados por la OMC como subsidios a las exportaciones por tratarse de apoyos específicos según el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) y por tal razón deben ser eliminados.

El artículo 27.4 de dicho Acuerdo incluye una excepción temporal a los países de bajos ingresos y periodos de eliminación de los subsidios para los países de ingresos medios. En este sentido, Honduras y Nicaragua han sido excluidos de la prohibición a las subvenciones a las exportaciones (Anexo VII (b) del SMC) mientras su PIB per capita

sea inferior a los US\$ 1.000 por 3 años consecutivos. Si bien Guatemala y República Dominicana gozaron de esta excepción por un tiempo, en 2007 fueron "graduados" de la lista por haber sobrepasado el límite establecido.

Todos los países en desarrollo que no están contemplados en el anexo VII del SMC (incluyendo a los países graduados como Guatemala y la República Dominicana) debían eliminar sus subsidios a las exportaciones en un periodo de ocho años, el cual se cumplió el 31 de diciembre de 2002. El Comité sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias otorgó una extensión por cinco años, más un periodo de dos años para concluir el periodo de eliminación gradual de los subsidios. En 2007, el Consejo General de la OMC aprobó una extensión de dos años adicionales (hasta el 31 de diciembre de 2013). Todos los países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana se beneficiaron de dicha extensión. La condición de pequeñas economías y de países en desarrollo le otorgó a Centroamérica un periodo de transición para adaptar sus incentivos y cumplir con las normas de la OMC. Ese periodo de transición, que se ha prorrogado en varias ocasiones, concluirá definitivamente el 31 de diciembre de 2015.

Reformas en marcha

El proceso para cumplir con los requerimientos de la OMC requiere la identificación de las medidas inconsistentes con el Acuerdo SMC y su notificación, el desarrollo de un plan de eliminación gradual de las medidas inconsistentes, y la implementación de dicho plan. En el Istmo Centroamericano, Costa Rica y Panamá han hecho reformas legales a sus regímenes de zonas francas de manera que éstas cumplan con los requisitos sobre subsidios que exige la OMC. El Salvador y Guatemala se encuentran en ese proceso y están diseñando un plan de eliminación gradual de las medidas contrarias a las normas de la OMC y una nueva legislación al respecto. En el Caribe, la República Dominicana se

constituye como el mayor exportador que utiliza las zonas francas como base de sus exportaciones, por lo que también deberá ajustar sus normas y subsidios al igual que los centroamericanos. Actualmente se encuentra discutiendo los cambios que implementarán a su ley 8-90 sobre zonas francas.

La reforma a la ley sobre zonas francas en Costa Rica eliminó el requisito de exportación para que las empresas al amparo a dicho régimen pudiesen obtener incentivos fiscales a la IED. La nueva ley mantiene la exoneración de impuestos sobre la renta (utilidades, ganancias y dividendos) por periodos determinados y erradicó las restricciones a las ventas que esas empresas pueden hacer en el mercado local, tratándolas como cualquier importación, sujeta al pago de aranceles sobre los insumos importados contenidos en esos productos. El principal cambio en la ley tiene que ver con la selección de empresas que pueden acogerse al régimen de zonas francas. Una comisión especial público-privada define los sectores estratégicos que podrán beneficiarse de los incentivos fiscales que dan las zonas francas, los cuales deben tomar en consideración el Plan Nacional de Desarrollo, el criterio de los sectores interesados y apegarse a los siguientes lineamientos; es decir, tratarse de:

- a) Proyectos calificados de alta contribución al desarrollo social y que generen empleo de calidad;
- b) Proyectos que por la incorporación de elevadas tecnologías contribuyan efectivamente a la modernización productiva del país;
- c) Proyectos que desarrollen actividades de investigación y desarrollo; y
- d) Proyectos que promuevan innovación y transferencia tecnológica o la incorporación de tecnologías limpias, gestión integral de desechos, ahorro energético y gestión eficiente de aguas.

Además, la nueva ley de zonas francas en Costa Rica promueve el establecimiento de empresas en zonas de menor desarrollo relativo y los encadenamientos productivos a

través de dos mecanismos: (i) las empresas que se instalen en zonas de menor desarrollo relativo podrán acogerse al régimen de zonas francas sin ser empresas de los sectores estratégicos definidos, (ii) y aquellas que provean una proporción significativa de sus ventas (40% o más) a las empresas de zonas francas, podrán incorporarse al régimen de zonas francas sin tener que estar ubicadas en los sectores estratégicos definidos.

La nueva ley costarricense ofrece otros beneficios como el derecho a un crédito fiscal de un 10% anual por la reinversión de las utilidades en activos fijos nuevos, gastos en adiestramiento y capacitación del personal local o residente en el país por estos conceptos a micro, pequeñas y medianas empresas que sean proveedoras de las empresas bajo el régimen de zonas francas, así como la posibilidad de diferir el pago del impuesto sobre la renta hasta la recepción de los dividendos por parte de la entidad controladora o hasta un plazo máximo de diez años, lo que ocurra primero.

Por el contrario, la ley que establece y regula las zonas francas en Panamá, sí cobra a las empresas ubicadas en dichas zonas el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre dividendos, el impuesto anual sobre el capital de la empresa, el impuesto selectivo al consumo sobre ciertos bienes y servicios, entre otros. Sin embargo, la nueva ley panameña, al igual que la costarricense, excluye del pago del impuesto sobre la renta a ciertos sectores a los que quiere incentivar. Se trata de las empresas de servicios logísticos, alta tecnología, centros de investigación científica, centros de educación superior, empresas de servicios generales, centros de servicios de salud y empresas de servicios ambientales. Finalmente, y a diferencia de Costa Rica, la ley panameña no distingue en su trato fiscal por la ubicación en zonas de menor desarrollo relativo en el país.

Además de los incentivos previstos en la ley de zonas francas, en diciembre de 2009 Panamá creó una ley para incentivar las exportaciones agrícolas no tradicionales. La ley 82 que crea el programa de fomento a las exportaciones agropecuarias, excluye expresamente a las empresas ubicadas en zonas francas, zonas especiales o zonas libres, y subvenciona los costos de comercialización por concepto de empaque, embalaje, transporte y flete interno a través de la emisión de Certificados de Fomento a las Exportaciones (CeFA). Los CeFA se emiten por un monto correspondiente a una porción del promedio estimado de los costos por producto exportado. Si bien el CeFA es un título nominativo y transferible (en

caso de cesión o enajenación sería objeto de cobro del impuesto sobre la renta por un 5% del valor del mismo), éste servirá únicamente para el pago de cualquier impuesto nacional.

Programas para promover las exportaciones

Si bien uno de los mecanismos más empleados para la promoción de las exportaciones es la creación de zonas francas, es importante subrayar que no es la única forma de alentar la creación rápida de oferta exportadora. En ese sentido, el caso de México es relevante para Centroamérica ya que este país es un importante competidor en la atracción de IED y un importante exportador hacia los Estados Unidos. Igualmente interesante es la propuesta que en este tema está elaborando Honduras, ya que desde el seno mismo de la región centroamericana se está gestando un modelo novedoso en el hemisferio occidental.

En México, hasta 2002 existieron zonas de libre comercio que, junto con la franja fronteriza del norte, gozaron de preferencias en los impuestos de importación en forma de derechos nulos o del 5%. Las cinco zonas de libre comercio fueron incorporadas en un programa transitorio de regiones fronterizas destinado a consolidar dichas zonas en un régimen general de importación y actualmente no hay zonas de elaboración para la exportación. Los incentivos mexicanos a las exportaciones y a la IED relacionada se diseñaron a través de programas que favorecen tanto a inversores nacionales y extranjeros que se dedican a las exportaciones, indistintamente de su ubicación.

Todas las empresas ubicadas en el territorio mexicano aparte del impuesto al valor agregado y el impuesto especial sobre producción y servicios, deben pagar el impuesto sobre la renta, el impuesto al activo y el impuesto empresarial a tasa única (IETU), además de ciertas contribuciones sociales. La distribución y remesas de dividendos al exterior están exentas del impuesto sobre la renta.

México sólo mantiene programas para promover las exportaciones a través de concesiones fiscales relacionadas con los derechos de importación en franquicia arancelaria. Las importaciones temporales están exentas de impuestos de importación aunque deban ajustarse a todas las demás medidas y reglamentaciones no arancelarias.

Los programas para promover las exportaciones y la IED relacionada son:

el programa de importación temporal para producir artículos de exportación en la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX), el cual fusionó los programas PITEC (Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación) y Maquila, ALTEX (empresas altamente exportadoras), drawback (Programa de Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores) y ECEX (empresas de comercio exterior).

En el marco del Programa IMMEX, la importación temporal de materias primas, partes y componentes se beneficia del "diferimiento del pago del arancel", por lo que no éste se paga si los insumos se incorporan a un producto de exportación. Además, no se cobra el impuesto al valor agregado sobre las importaciones temporales tanto de materias primas, partes y componentes, como de maquinaria y equipo. El Programa drawback permite obtener el reembolso de los aranceles pagados por las materias primas, partes y componentes, piezas de repuesto, envases y empaques, combustibles y otros materiales incorporados en mercancías de exportación, o por aquellas que se reexportan sin transformación. Por su parte, el Programa ALTEX beneficia a exportadores de productos distintos del petróleo cuyas exportaciones anuales sean al menos de US\$ 2 millones o del 40% de las ventas totales. Los beneficios incluyen procedimientos fiscales y administrativos simplificados, como la devolución del impuesto al valor agregado en cinco días; acceso al Sistema de Información Comercial de la Secretaría de Economía; exención de la segunda inspección de las mercancías de exportación en la aduana de salida cuando hayan sido despachadas en una aduana interior; la posibilidad de nombrar a un apoderado aduanero para operar en varias aduanas y con diversos productos.

El Programa de empresas de comercio exterior (ECEX), a su vez, promueve las exportaciones de las pequeñas y medianas empresas mediante facilidades administrativas y apoyos financieros de la banca de desarrollo. Los beneficios ECEX comprenden la recepción inmediata de la constancia de empresa ALTEX; un descuento del 50% del costo de los servicios no financieros que especifique el Banco de Comercio Exterior; y apoyo financiero y servicios de capacitación y asistencia técnica por parte de Nacional Financiera, banca de desarrollo mexicana.

Finalmente, México mantiene un mecanismo de devolución de derechos para el reembolso de los derechos de importación de materias primas, piezas de repuesto, remolques,

contenedores y combustibles incorporados en mercancías exportadas o reexportadas sin elaborar, entre otros productos. Es importante indicar que existen también programas de fomento sectoriales (PROSEC) que permiten a los productores de ciertas ramas importar insumos, maquinaria o equipo a tipos de derechos reducidos, generalmente nulos o del 5% con independencia de si éstas se destinan a la exportación o al mercado interno.

Además del caso mexicano, actualmente hay un nuevo modelo de incentivos que se perfila dentro de la región. Honduras, que no está formalmente obligada a cambiar su ley de zonas francas, está haciendo importantes reformas para incentivar la IED y las exportaciones a través de un nuevo modelo de incentivos: “Ciudades Modelo” (Charter Cities) o Regiones Especiales de Desarrollo (RED) con el objetivo de emular la experiencia de Hong Kong. Originalmente propuestas por Paul Romer, las RED son zonas de reforma especiales que posibilitan que los gobiernos adopten rápidamente sistemas de normas innovadoras. Se trata de una compleja combinación de incentivos que incluyen leyes y servicios diferentes a los del país huésped, por lo que las leyes de una ciudad modelo pueden diferir notablemente del sistema de normas vigente en el país anfitrión. En estos territorios se constituye una especie de fuero o sistema propio de reglas (en un sentido amplio que comprende leyes, instituciones, acuerdos organizacionales, derechos de propiedad, los modos de gobernanza, reglas laborales, etc.) que regirán la nueva ciudad. En enero de 2011 el Parlamento hondureño aprobó la creación de las Regiones Especiales de Desarrollo. Algunas empresas de diversos países han manifestado su interés de invertir en estas zonas por lo que este modelo podría ser una nueva forma de incentivar la IED y las exportaciones en la región.

Medio ambiente y servicios

Como se ha visto, los países mesoamericanos, caracterizados por desarrollar una estrategia de inserción internacional basada en la creación de importantes plataformas de exportación, han diseñado diversos incentivos para promover las exportaciones y atraer IED relacionada. Los países que aún no han implementado las reformas a la ley de zonas francas tienen un conjunto de opciones con las que, sin salirse del marco de la OMC, pueden seguir incentivando las inversiones y las exportaciones asociadas. En el marco de la OMC todavía hay espacios por explorar, como pueden ser algunos subsidios a los bienes relacionados con el medio ambiente o a los servicios, aunque en algunos casos estas

subvenciones podrían ser potencialmente recurribles.

En relación al medio ambiente, las reglas sobre subsidios cuentan con espacios de maniobra. Debido a su carácter de bien público y su vinculación con derechos fundamentales como la salud, las regulaciones del comercio internacional, incluyendo la de subsidios, cuentan con excepciones en materia de medio ambiente, aunque son medidas potencialmente recurribles. Entre las válvulas de escape más relevantes se encuentra la descrita en el artículo XX del GATT, ya que aun en el caso en que una medida específica sea incompatible con una de las disposiciones básicas del GATT, puede ser aplicada si es necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales (apartado b), o bien cuando sea relativa a la conservación de los recursos naturales agotables (apartado g). Esto es posible siempre que la medida no constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable y no sea una restricción encubierta al comercio internacional.

Otro elemento a tener en cuenta son los apoyos públicos para las exportaciones de servicios, ya que a diferencia de las disciplinas sobre subsidios en materia de bienes, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) no tiene un conjunto de reglas sobre los subsidios, sino sólo un mandato de negociación. Si bien el AGCS pareciera tener los instrumentos para mostrar una disciplina rigurosa contra los subsidios, su éxito depende de que los Miembros no invoquen excepciones a ciertos sectores nacionales en materia de subsidios, de manera que los servicios extranjeros puedan beneficiarse del principio de trato nacional. Diversos estudios indican que los Miembros de la OMC se caracterizan por subvencionar algunas actividades de servicios y de incumplir la obligación del artículo XV de intercambiar información sobre las subvenciones.

Igualmente importante para el diseño de incentivos es su vinculación con las zonas más pobres o de menor desarrollo relativo y no con el desempeño exportador de la inversión. Finalmente, los incentivos a las exportaciones y a la IED ya existentes, tanto en las leyes de Costa Rica, México y Panamá, pueden ser un marco de referencia para el diseño de incentivos de nueva generación en la región mesoamericana que cumplan con los requisitos de subsidios de la OMC.

Existen convenios internacionales vinculantes en temas como la protección a minorías étnicas, el respeto a los derechos humanos

y las necesidades de conservación de zonas estratégicas por su biodiversidad o por disminuir la vulnerabilidad ante el cambio climático. La realidad demuestra que los yacimientos mineros de alta calidad en el mundo ya han sido explotados. Este hecho ha llevado a la necesidad de mejoras tecnológicas que permitan la extracción de materiales en concentraciones bajas, repercutiendo en el desarrollo de proyectos de minería a cielo abierto cada vez más grandes y más profundos, con alta generación de escombros – potencialmente contaminantes – y de gran demanda de químicos; actividad conocida como mega minería.

Autor

* Oficial de Asuntos Económicos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). jorgemario.martinez@cepal.org

Notas

- 1 Reciben distintos nombres según el país o territorio en el que se ubiquen: zonas libres para la exportación, zonas libres industriales, zonas francas, zonas procesadoras para las exportaciones, etc.
- 2 OMC (Organización Mundial del Comercio) (2007), Párrafo 4 del artículo 27 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, Decisión de 27 de julio de 2007, WT/L/691.
- 3 Romer, P. (2010), “Creating more Hong Kongs”, Harvard Business Review List: Breakthrough Ideas for 2010, Enero-Febrero.
- 4 Romer, P. y Brandon Fuller (2010), “Cities from Scratch: A new path for development”, City Journal, Vol. 20, No. 4, Manhattan Institute, versión en línea, disponible en http://www.city-journal.org/2010/20_4_charter-cities.html
- 5 CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011), La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2010, LC/G.2494-P, junio, Santiago de Chile.
- 6 Geloso Grosso, M. (2008), Analysis of Subsidies for Services: The Case of Export Subsidies, OECD Trade Policy Working Papers, No. 66, OECD Publishing, Francia. OMC (Organización Mundial del Comercio) (2007), “Subsidies for Services Sectors: Information Contained in WTO Trade Policy Reviews”, Background Note by the Secretariat, Document S/WPGR/W/25/Add.5; OMC (Organización Mundial del Comercio) (2006), Informe sobre el Comercio Mundial 2006. Análisis de los vínculos entre las subvenciones, el comercio y la OMC, Suiza. UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A Global Survey, ASIT Advisory Studies No. 16, Document UNCTAD/ITE/IPC/Misc.3.

El debate sobre la minería en Colombia: aportes para la discusión de impactos ambientales, sociales y económicos

Julio Fierro Morales*

La minería en Colombia debe mirarse desde la perspectiva geoestratégica de países desarrollados, con necesidades inmediatas de materias primas para ser transformadas y usadas en mercados internos altamente especializados y exportadas con alto valor agregado. Lo anterior dado que algunos países pobres, generalmente con altas tasas de inequidad en el ingreso son los que suministran las materias primas en mercados generalmente manejados por empresas pertenecientes a países ricos.

Existen convenios internacionales vinculantes en temas como la protección a minorías étnicas, el respeto a los derechos humanos y las necesidades de conservación de zonas estratégicas por su biodiversidad o por disminuir la vulnerabilidad ante el cambio climático. La realidad demuestra que los yacimientos mineros de alta calidad en el mundo ya han sido explotados. Este hecho ha llevado a la necesidad de mejoras tecnológicas que permitan la extracción de materiales en concentraciones bajas, repercutiendo en el desarrollo de proyectos de minería a cielo abierto cada vez más grandes y más profundos, con alta generación de escombros – potencialmente contaminantes – y de gran demanda de químicos; actividad conocida como mega minería.

Políticas y marco normativo

La apuesta minera en Colombia se basa en políticas neoliberales y neoconservadoras plasmadas en el Código de Minas (Ley 685 del 2001), donde se parte de premisas como la incapacidad del Estado de generar riqueza a través de empresas mineras de capital público y la necesidad de involucrar a capitales privados, muchos de ellos transnacionales, en la exploración y explotación de recursos minerales. La participación estatal sólo se limitará entonces a la promoción y la fiscalización de la actividad. Lo anterior diferencia la actividad minera propiamente dicha de la petrolera, donde aún existe una empresa mayoritariamente estatal. Esta aclaración es clave, pues los estudios fiscales suelen unir en un mismo rubro petróleo y minería, a pesar de diferencias como la mencionada y que las regalías son mucho mayores en términos de porcentajes, que son: hidrocarburos (8 al 25%), sal (12%), carbón (5 al 10%), oro de filón o diseminado (4%) y materiales de construcción (1%).

Inversión y ordenamiento territorial en Colombia

En Colombia se han presentado cambios en las políticas fiscales con el fin de atraer inversión extranjera (IED) a cualquier costo, llevando a excesos tales como los de 2009 cuando las exenciones al impuesto de renta fueron mayores que las regalías de la minería (sin incluir hidrocarburos, ver Cuadro 1). Además del marco fiscal, esta situación fue favorecida por el debilitamiento del marco institucional y normativo, dejando al libre albedrío de las empresas mineras aspectos

Cuadro No 1. Colombia. Regalías, extensiones y subsidios a la minería. (2007-2009)

Minería e hidrocarburos. Valor de las regalías, impuesto a la renta y exenciones al impuesto de renta y subsidios combustibles. Billones de pesos corrientes, 2007 y 2009.								
Concepto	Petróleo y gas		Carbón		Resto de Minería		Total Minería (sin HC)	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009
1. Renta líquida (utilidades antes de impuestos)	11,57	15,2	2,14	2,71	3,67	4,92	5,81	7,63
2. regalías mineras (directas + indirectas)	4,85	4,59	0,72	1,61	0,39	0,32	1,11	1,93
3. Impuesto a la renta pagado por minería	3,43	2,95	0,28	0,53	1,11	0,23	1,39	0,76
4. Exenciones al impuesto a la renta	0,51	2,07	0,45	0,36	0,14	1,39	0,59	1,75
5. Subsidio combustibles empresas mineras Guajira y Cesar			0,16	0,24				

(*) Elaborado a partir de datos de Rudas (2010) y Pardo (2011).

Fuente: Consejo Nacional de Planeación- Rudas, 2010 (1,2,3 y 4); Pardo, 2011 (5).

fundamentales como la cuantificación de las regalías y relegando las compensaciones ambientales a actividades cosméticas (que también son objeto de exenciones tributarias).

Adicionalmente, en cuanto a pasivos ambientales y sociales, el país no cuenta con una conceptualización, y por consiguiente, adolece de una normativa, lo que a la postre puede resultar en que la actividad esté llevando a la Nación a un empobrecimiento general, donde las regalías (en un esquema que debe ser revisado, a lo cual se ha negado el actual gobierno) no compensan la pérdida del recurso minero, ni existen compensaciones ambientales tasadas de manera correcta debido a la poca generación de conocimiento en biodiversidad, geodiversidad y servicios ambientales (cuyo desconocimiento también constituye limitantes al establecimiento de pasivos ambientales).

El Código de Minas vigente, establecido en el gobierno de Andrés Pastrana e impulsado por el gobierno canadiense a través del convenio establecido entre el Ministerio de Minas y Energía y el Canadian Energy Research Institute (CERI), se ha convertido en fuente de innumerables conflictos que incluyen contradicciones con otras normas de ordenamiento territorial, ambientales y étnicas, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes:

Ordenamiento territorial:

El artículo 37 del Código de Minas establece que ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería, lo cual contraviene las disposiciones constitucionales sobre el deber de las autoridades municipales de ordenar el suelo. Los ex ministros Londoño

(Interior), Mejía (Minas) y Suarez (Ambiente) incluso establecieron la imposibilidad de oponer el ordenamiento territorial a proyectos de utilidad pública e interés social. Entre los cuales, así parezca increíble, se encuentra una actividad 100% privada en Colombia: la minería. En buena hora el Consejo de Estado acotó que los proyectos que no son contrarios al ordenamiento territorial son los de la conservación del ambiente y del patrimonio histórico arqueológico y cultural, la construcción de infraestructura vial, portuaria, aeroportuaria, de acueductos y de saneamiento básico y las decisiones de ordenamiento metropolitano.

Conservación y preservación ambiental:

Los impactos y efectos de la minería son diferentes en sus etapas de exploración, explotación y cierre, y varían en función del tipo de material/mineral extraído. Diferentes investigadores han documentado impactos sobre suelo y subsuelo, aguas superficiales y subterráneas, vegetación y ecosistemas y paisajes. Es pertinente anotar que existe una gran deficiencia en el conocimiento de suelos, acuíferos, aguas subterráneas y paisajes y su relación con la gestión ambiental de los territorios.

Desde el punto de vista de la normativa ambiental, a pesar de que el Código de Recursos Naturales y la Ley 99 de 1993 han establecido la importancia del paisaje y definido como objetos de protección especial páramos, manantiales y zonas de recarga de acuíferos, y que la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la Sentencia C339 de 2002 reitera que además de los parques naturales nacionales y regionales existen ecosistemas como los bosques secos, amazónicos y aluviales que deben ser protegidos, las normas mineras han permitido la titulación

minera en páramos, reservas forestales, humedales e incluso parques naturales.

El caso de la alta montaña colombiana, vulnerable al calentamiento global, debilitada a su vez por actividades agrícolas, ganaderas y amenazada por el desarrollo minero, forman parte del conjunto de ecosistemas que proveen de agua al 70% de la población colombiana; además de hábitats de especies únicas en el mundo.

Los problemas del desarrollismo en territorios étnicos y tribales

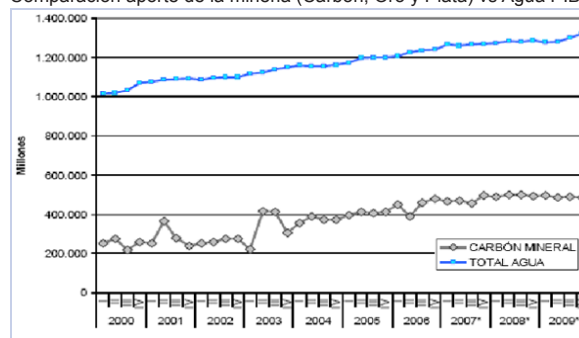
Otra problemática se refiere a los territorios de minorías étnicas, el incumplimiento del carácter previo de la consulta ante proyectos de desarrollo y la necesidad o conveniencia de involucrar el consentimiento previo, libre e informado. También debe mencionarse la aparente fragilidad de poblaciones campesinas o urbanas ante este tipo de proyectos y la generación de conflicto ante la ausencia de mecanismos de participación, reflejada de manera directa en las expropiaciones de utilidad pública dado por ley a la minería.

En estos aspectos, además del conflicto entre actores sobre el territorio, también se han generado tensiones entre entidades gubernamentales y judiciales: normas y reglamentos sobre minorías étnicas o sus territorios han sido lesivos e inconstitucionales y contravienen la jurisprudencia de las altas cortes. Lo anterior se ejemplifica en el caso de Muriel Mining contra la comunidad Embera en la zona fronteriza entre el norte de Chocó y Antioquia, donde es inaceptable que el Ministerio del Interior y Justicia, entidad que supuestamente debe velar por el bienestar de los indígenas, haya demandado la Sentencia de Tutela T 769 de 2009 que intenta proteger los emberas y se acoge a lo firmado por el país en temas étnicos y previsto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Impactos económicos de la actividad minera

Dados los indiscutibles impactos negativos de la minería sobre ambiente y sociedad, queda establecido que un país con recursos minerales puede desarrollarse a partir de la extracción de los mismo si tiene un esquema institucional, económico y productivo que le permita paliar dichos impactos negativos. En este sentido, tampoco tenemos buenas noticias: la minería no es una actividad que genere empleo (cerca del 1%) pues es intensiva en capital, no eslabona actividades productivas alrededor de ella (cerca del 40% de los títulos mineros vigentes corresponden a oro y el 25% a carbón, productos que salen del país casi en su totalidad sin ser transformados), ni genera riqueza. Ejemplo de enclaves económicos son los megaproyectos mineros que llevan más de dos décadas en el país: Cerromatoso (Córdoba), Cerrejón (Guajira) y la zona carbonífera del César.

Comparación aporte de la minería (Carbón, Oro y Plata) vs Agua PIB trimestral



Fuente: MAVDT – Ideam (2011). Estudio de la vulnerabilidad y los impactos adversos del cambio climático en los páramos y humedales altoandinos de Colombia. Informe interno Dirección de Ecosistemas, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Bogotá.

La minería en general no tiene cifras esperanzadoras, esto por cuanto

- Participación gubernamental: La Unidad de Planeamiento Minero-Energético, adscrita al Ministerio de Minas y Energía, presentó un estudio sobre el porcentaje que toma el gobierno del negocio minero a nivel nacional (impuestos más regalías) y encontró que la información es precaria, pero que gira alrededor del 22% y que para 2010 fue de \$3,2 billones. Álvaro Pardo establece que este porcentaje es el más bajo de Latinoamérica; lo anterior a pesar que el estudio no tiene en cuenta las exenciones al impuesto de renta, que para 2009 fueron de \$1,75 billones ni los subsidios al combustible que correspondieron en ese mismo año a \$0,24 billones de pesos.

Tampoco existen estudios sobre pasivos ambientales que permitan tener el panorama económico completo, aunque ciertos datos son esclarecedores sobre qué pasaría con las cuentas si se incluyeran. Por ejemplo, la autoridad ambiental del Estado de Montana en EE.UU. impuso una multa de US\$ 210 millones a una empresa minera por este hecho, e investigadores estimaron en cerca de US\$ 1.000 millones la pérdida de pasivos ambientales por contaminación de aguas en la mina más grande del mundo (cobre en Utah). Si esta magnitud de cifras se compara con la participación gubernamental, se explica el porqué de los intercambios ecológicamente desiguales en las relaciones Norte y Sur.

- Inversión extranjera directa (IED): En su columna del diario El Espectador del 3 de marzo de 2011, Eduardo Sarmiento estableció que en 2010 el país recibió un récord histórico de US\$ 12.000 millones, pero que fueron repatriados US\$12.500 millones. Así entonces, la repatriación de capitales a las casas matrices de las empresas transnacionales es mayor que la IED. Siempre que vengan los defensores de las políticas económicas a hablar de la maravilla de la IED, es necesario conocer la otra parte de la historia.

- Participación en el PIB: A pesar de la participación creciente de la minería en este indicador, es ilustrativa la comparación entre el aporte de la minería del carbón (la que establece el grueso de la minería de Colombia en la actualidad) y el aporte del agua (ver Tabla 2).

Conclusiones

La minería se plantea como el principal sector de desarrollo económico del país y se relaciona con los tres objetivos fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo: generar empleo, disminuir la pobreza y mejorar la seguridad. No obstante, la hipótesis del equipo económico del actual gobierno no resiste un análisis a la luz de los datos y de los hechos. Se pretende reducir la problemática ambiental de la minería a la actividad ilegal o relacionada con pequeños mineros, pero los estudios y datos provenientes de fuentes gubernamentales y de centros e investigadores de reconocido prestigio evidencian el tremendo riesgo de la apuesta minera y la necesidad de una profunda reflexión en cuanto a la política e institucionalidad minera que realmente lleve a pensar si el modelo de desarrollo económico basado en la reprimarización del país (y más aún en recursos no renovables) es adecuado. Dada la proclividad de los equipos de los gobernantes a continuar midiendo la economía, sin considerar el ambiente y la sociedad, la sociedad civil deberá ejercer presión para llevar a cabo un diálogo constructivo sobre el país y el mundo que se quiere dejar a las generaciones venideras.

Autor

* Geólogo MSc Geotecnia U.N., Analista en Ambiente y Minería. Director del Grupo de Investigación Terraes. Email: julioferro.morales@gmail.com

Notas

- 1 Mavdt - Ideam (2010). *Criterios técnicos para la evaluación ambiental, social y territorial de la Sabana de Bogotá y redefinición de zonas ambientalmente compatibles con la minería*. Informe interno Dirección de Desarrollo Sectorial Sostenible, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Bogotá.
- 2 Science, 2010. *Mountaintop Mining Consequences*. M. A. Palmer, E. S. Bernhardt, W. H. Schlesinger, K. N. Eshleman, E. Foufoula-Georgiou, M. S. Hendryx, A. D. Lemly, G. E. Likens, O. L. Loucks, M. E. Power, P. S. White, P. R. Wilcock. www.sciencemag.org
- 3 UPME (2011). *Cálculo del indicador económico Government take para el sector minero en Colombia. Informe interno Unidad de Planeación Minero-Energética*. Bogotá.
- 4 Pardo, A. 2011. *Subsidios para la gran minería: dónde están, cuánto nos valen*, 27 de junio de 2011. <http://www.censat.org/articulos/10030-noticia/10268-subsidios-para-la-gran-mineria-donde-estan-cuanto-nos-valen>
- 5 Rudas, G. (2010). *Política Ambiental del Presidente Uribe, 2002-2010. Niveles de prioridad y retos futuros. Informe del Consejo Nacional de Planeación*. Bogotá. Sarmiento, E. 2011. El vagón de la industria. <http://www.elspectador.com/impreso/columna-254465-el-vagon-de-industria>.

México 1982-2010: las vicisitudes de una economía liberalizada

Alicia Puyana*

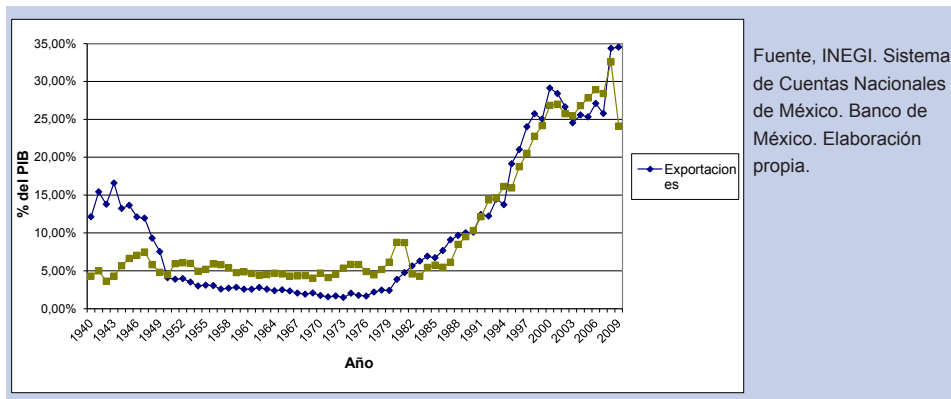
Existe creciente insatisfacción con la trayectoria seguida por la economía mexicana desde que, a partir de diciembre de 1982, el Gobierno iniciara la instrumentación de las reformas económicas, con el énfasis en la privatización del patrimonio público, la liberalización comercial y de la cuenta de capitales. Hoy la mexicana es una economía totalmente abierta, con flujos de bienes y capitales totalmente libres y los efectos cosechados de estos cambios distan mucho de los esperados. La economía perdió el dinamismo de la industrialización liderada por el Estado y ha sufrido repetidas crisis, siendo la de 2008 la que castigó a México más que a ningún otro país latinoamericano.

El tema más debatido hoy es el desfase entre los objetivos y los logros del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) si se considera que los países celebran acuerdos de integración económica regional en procura de sus intereses económicos, políticos y sociales, cuando concluye que ni el proteccionismo ni el libre cambio universal garantizan su logro. Durante varios años se prometió que México convergiría con los EE.UU. en bienestar económico y en desarrollo institucional. Vinculando los precios internos a los externos, México dejaría de producir, e importaría lo que EE.UU. produce y exporta a menores precios y, por lo tanto, se especializaría en lo que hace eficientemente y a menores costos que su socio del norte. De esta forma, crecería la productividad laboral por cambios en la ubicación del capital, la mano de obra y la tierra, transitando de las actividades ineficientes a las eficientes. Por ejemplo, se reduciría el empleo agrícola total por el desplazamiento de los pequeños productores de maíz, frijol y otros cereales, y pasarían a la producción y las exportaciones de frutas y hortalizas. Del mismo modo, cambiaría el balance comercial sectorial.

Apertura comercial

Quizás la reforma más importante fue la liberalización del régimen de comercio exterior, iniciada con la apertura unilateral para ingresar al GATT, de la cual el TLCAN es un complemento, negociado en condiciones de gran asimetría en tamaño y productividad de las economías, tradición institucional y valoración del acuerdo a firmar. Los compromisos pactados reflejan estas asimetrías y el desigual poder de negociación. México no logró un trato preferencial de sustancia en el ritmo de la desgravación y otorgó a los productos provenientes de los EE.UU. mayor protección en su mercado en comparación con el tratamiento que sus exportaciones reciben en ese mercado frente a las importaciones del resto del mundo. Tampoco aseguró el mercado de los EE.UU. pues los acuerdos comerciales que éste firmó solamente en 1995 redujeron en 50% las ventajas arancelarias concedidas

Gráfico 1 Exportaciones e importaciones de mercancías y servicios como porcentaje del PIB 1940-2010



a México y sus productos de exportación de mayor interés: tomate, verduras y frutas, atún, jugos y concentrados de naranja, estuvieron sujetos a una desgravación lenta y a cuotas por estacionalidad. Las mayores desventajas se plasmaron en los acuerdos sobre el sector agropecuario, cuya apertura resultaba riesgosa para México dados el carácter dual del sector y su baja productividad, casi cuatro veces inferior a la productividad de la economía nacional y más veces inferior a la productividad de la agricultura estadounidense. Las importaciones mexicanas de maíz y otros granos, se abrieron totalmente desde el primer día.

Además de un convenio comercial, el TLCAN abrió los mercados de capitales, lo que constituyó la joya de la corona que el tratado otorgó a los EE.UU. La desgravación pactada en el sector manufacturero fue más intensa y acelerada para los bienes intensivos en mano de obra y de mayor peso en la estructura del PIB y el empleo totales, mientras que los sectores con mayor intensidad de capital e inversiones extranjeras se mantuvieron protegidos.

Entre 1983 y 2010 las exportaciones crecieron a una tasa promedio anual de 9,3%; cerca de 3,4% puntos porcentuales por encima de las registradas en el período 1940-1982. Es decir, pasaron de menos del 2% del PIB en los primeros años de la década de los setentas a cerca del 35% en 2010. Este resultado fue alcanzado por el avance de las exportaciones de

manufacturas basadas en la maquila y el retroceso relativo de las exportaciones petroleras.

En las exportaciones totales las exportaciones manufactureras fueron el factor más dinámico. De 1980 a 2010 estas crecieron a una tasa anual de 14,3%. Las ventas externas agropecuarias crecieron a una tasa anual de 7%, casi cuatro puntos por arriba de lo registrado en el período 1940-1982. Con tan diferentes ritmos de expansión de los distintos bienes exportados, se transformó la composición de las exportaciones. Las exportaciones mineras (básicamente petróleo crudo) que en 1981 representaban el 74,1% del total de exportaciones, para el año 2010 se habían reducido a menos del 10%. En contraste, las exportaciones del sector manufacturero pasaron del 26,9% del total en 1980 a casi el 80% en el año 2010.

Las importaciones de mercancías también registraron un crecimiento espectacular. Estas pasaron de representar alrededor del 5% del PIB en promedio de 1950 a 1980 al 29% del PIB en 2010. Gráfica 1. La expansión de las importaciones reduce el efecto de las exportaciones, más allá del balance comercial, por las exportaciones netas, es decir, éstas las menos importaciones de insumos necesarias para producirlas, las que son mucho menores que las exportaciones brutas e indican la incorporación progresiva de valor agregado importado en toda la economía, pero más intensa en la producción exportable. Es un

proceso de sustitución de trabajo nacional por importado a lo largo de las cadenas productivas. Por ello, las exportaciones brutas mexicanas no reflejan su verdadero peso en la demanda agregada nacional. Esto es particularmente agudo en el caso de las exportaciones realizadas bajo el régimen de la maquila, y de los otros programas de importación temporal para las exportaciones. Así por ejemplo, en 2005, las exportaciones brutas de maquila representaron el 12.7% del PIB, una cifra importante ciertamente la que al sustraerle el valor de las exportaciones netas de maquila (Exportaciones brutas menos las importaciones necesarias para producirlas); se reduce a un mero 2.9% del PIB, es decir más de cuatro veces menos. La actividad maquiladora, aporta menos del 3.0% al valor agregado nacional. A pesar de las exportaciones de petróleo, las ventas externas no maquila tienen saldo negativo, salvo en 1983, como efecto de la contracción de la economía mexicana, por la crisis de la deuda y la masiva salida de capitales de 1982.

El gráfico No. 2 ilustra el comercio de manufacturas. Hay que enfatizar que todas las ramas, excepto las de minerales no metálicos, presentan déficit comercial sostenido desde 1990. Entre 1990 y 2010, el sector manufacturero acumuló un déficit comercial de US\$ 760 mil millones los que, al descontar las ventas de la maquila, se reducirían a quinientos mil millones.

Esta es la principal razón de que el crecimiento de las exportaciones tenga tan limitado efecto en el crecimiento del PIB nacional y que haya una relación negativa, pero no significativa, entre el crecimiento del PIB y el del índice de apertura de la economía, entre 1965 a 2010, Gráfica 3. Resultados similares se obtienen al hacer el ejercicio tomando solamente la apertura exportadora del PIB, si bien el R cuadrado se eleva un tanto, pero no significativamente.

Se identificaron, en las importaciones, dos períodos que marcan la creciente elasticidad ingreso de las importaciones, con la cual se puede sugerir que la brecha externa, en lugar de reducirse con la liberalización económica y el TLCAN, se ha agudizado. La demanda de importaciones permite establecer cuánto puede crecer el PIB por una determinada expansión de las exportaciones. Después de las reformas, cada peso de crecimiento del PIB demanda importaciones por 47 centavos, ocho veces más respecto de la demanda de importaciones durante 1940-1982. Tan elevada propensión a importar imposibilita mantener el actual balance en la cuenta corriente y dinamizar la economía al ritmo requerido para ocupar la fuerza laboral que anualmente se incorpora al mercado

Gráfico 2 Exportaciones e importaciones de manufacturas. 1990-2010 Miles de dólares

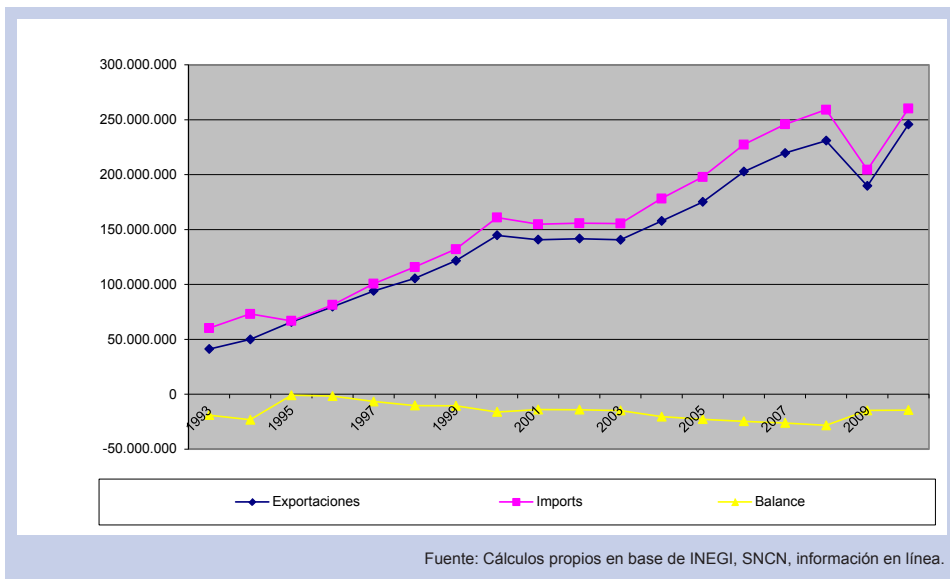
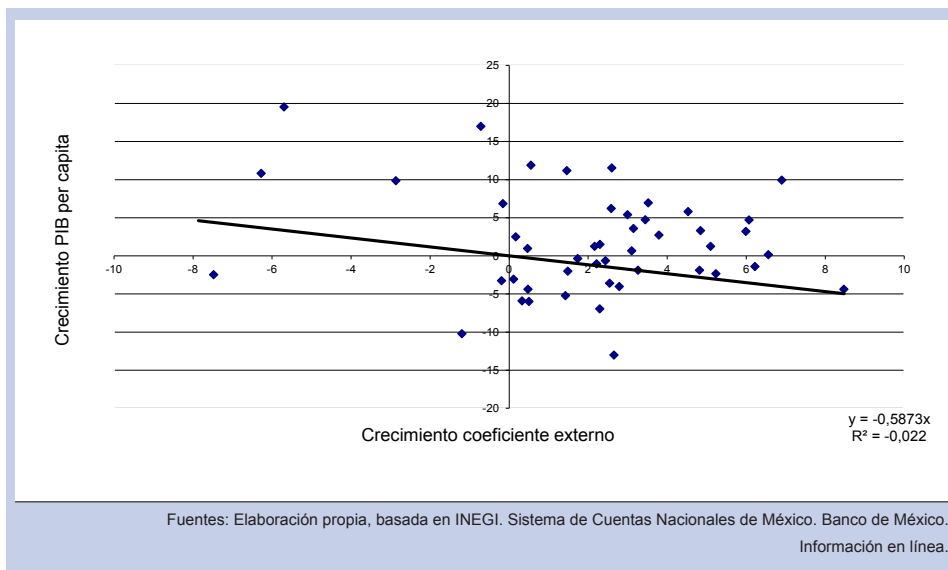


Gráfico 3 Relación entre crecimiento de las exportaciones y crecimiento del PIB



del trabajo. Al respecto no se han aplicado políticas fiscales contra-cíclicas. Se prefiere proteger el balance comercial y corriente, con lo cual se elimina el margen de libertad necesario para estabilizar la economía, cuyo crecimiento depende cada vez más de la trayectoria de la economía estadounidense.

La apertura de la cuenta de capitales

La teoría concede que hay desventajas en la apertura al mercado de capitales. Por varias razones, los flujos de capital externo crecen en épocas de auge y se reducen en las recesiones, como lo sucedido en México durante las crisis de 1982 y 1994 y 2008. Grandes entradas de capital inducen salidas abruptas sin que medie razón alguna para el cambio y se contagian aún países con "fundamentos" sólidos. La lección de la crisis

Argentina y la crisis financiera del 2008, es que ningún gobierno es capaz de domar los grandes intereses del capital financiero. Diversos Investigadores descartan la complementariedad entre el capital extranjero y el crecimiento económico. Según ellos, los países que crecen más son los menos dependientes al capital extranjero y, el capital extranjero fluye hacia los sectores de menor productividad. Aún más, cuando el capital externo se dirige hacia los países en desarrollo con crecimiento acelerado, la debilidad del sistema financiero doméstico les impide absorberlo para financiar el crecimiento y, al revaluar la moneda nacional, reduce la rentabilidad de las inversiones más allá del efecto derivado de las ineficiencias del sistema financiero y perjudica la producción y el empleo en los sectores comercializables, restringe las exportaciones y estimula las importaciones.

Estos efectos son particularmente nocivos para las manufacturas. Parece cada vez más claro que en México, luego de la liberalización, la inversión no ha crecido al ritmo de la población económicamente activa empleada, de suerte que la dotación de capital por trabajador en 2009 fue 9% menor que el nivel máximo de 1982. El consecuente rezago tecnológico de México lo ha situado en desventaja respecto a sus competidores internacionales.

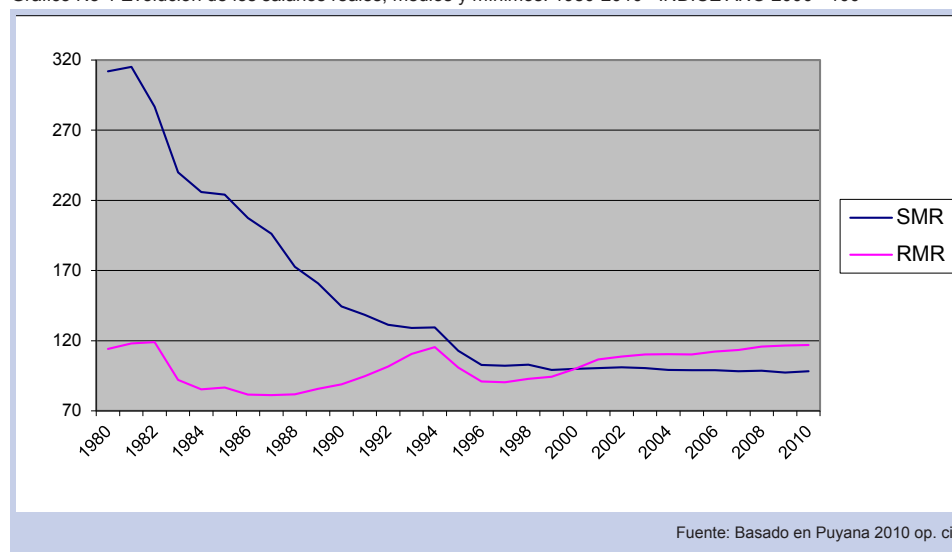
La productividad, el empleo y los salarios

Uno de los objetivos centrales de vincular los precios internos a los externos es elevar la productividad laboral a niveles internacionales. Es un objetivo no del todo logrado. Así por ejemplo, la productividad laboral total de 2010 fue 9% inferior a la de 1981, el año de máxima productividad. Esta evolución está afectada por la eficiencia del sector petrolero, que en 1981 aún disfrutaba de elevados precios y del descubrimiento del mega campo Cantarell.

La productividad de los sectores transables, la agricultura, la minería y las manufacturas ha evolucionado más positivamente, aunque no del todo satisfactoriamente, si se compara con los niveles de 1980-81. Los avances en productividad han ido acompañados por reducciones muy intensas en el empleo y por incrementos muy reducidos en el producto sectorial, con lo cual ha disminuido la intensidad laboral del producto sin una expansión correspondiente de éste. Lo anterior sugiere cambios en la estructura del PIB y del empleo totales a contrapelo de lo esperado. Se han contraído los sectores transables y crece el sector servicios y la construcción, más en el empleo que en el PIB, con lo cual se reduce su productividad. Así, el sector informal se ha expandido considerablemente y en 2010 concentró cerca del 57 por ciento de la fuerza laboral ocupada. La informalidad afecta las manufacturas gravemente. Basta mencionar que en 2009, el 93% de los establecimientos manufactureros censados tenían menos de 10 trabajadores y concentraron el 24 por ciento del empleo. Su productividad por trabajador fue en ese mismo año, ocho veces menor que las grandes empresas y seis veces inferior al total de las empresas, entre otras cosas porque su dotación de capital fue veinte veces menor que las empresas de más de mil trabajadores y casi cinco veces más pequeña que el promedio de los establecimientos.

No puede sorprender, entonces que los salarios reales, medios y mínimos, generales para toda la economía y de las manufacturas se hayan estancado los primeros y deteriorado los segundos.

Gráfico No 4 Evolución de los salarios reales, medios y mínimos. 1980-2010 ÍNDICE AÑO 2000= 100



El gráfico No. 4 no demanda comentario alguno. Si bien ha crecido la proporción de los trabajadores que devengan hasta dos salarios mínimos, y se ha reducido la de aquellos que perciben hasta uno, esta mejoría relativa no sugiere una mejoría de los ingresos pues, en términos reales, dos salarios mínimos de 2010 representan sólo el 62% de uno de 1980. Por ello, se ha reducido la acción del goteo y el efecto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza es cada vez menor y ésta depende más de las remesas y de las transferencias focalizadas, cuyo impacto de largo plazo está bajo escrutinio.

Cerca del 50% de la población padece pobreza patrimonial y la proporción crece en las áreas rurales al 60%. Tampoco es evidente el impacto del crecimiento sobre la concentración del ingreso, el cual, medido por el índice GINI de concentración del ingreso fue, en 2009, superior al 50%. Ni las remesas ni el gasto público tienen algún efecto importante sobre éste índice.

Conclusiones

El panorama descrito no requiere conclusiones extensas, salvo quizás que el modelo de economía abierta seguido por México, con plena liberalización comercial y de capitales, si bien ha redundado en ampliación de las exportaciones y de las importaciones, no ha inducido los cambios esperados en términos de productividad, elevación de la eficiencia productiva, creación de mejores y bien remunerados empleos y generación de ingresos. Las recomendaciones de política se deben orientar a crear las bases para el crecimiento de la productividad y la integración de mayores contingentes de trabajadores a las cadenas productivas más eficientes y vinculadas con las exportaciones. En la misma línea se deberá eliminar la

discriminación en contra del trabajo y el valor agregado domésticos derivados de las políticas monetaria y cambiaria centradas en el control de la inflación, así como recurrir a todos los mecanismos e instrumentos disponibles en la OMC para instrumentar políticas sectoriales en este sentido.

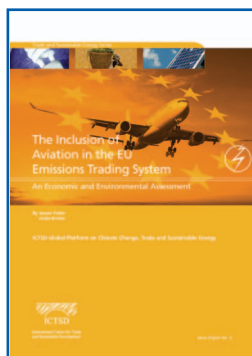
Autor

* Profesora e investigadora, FLACSO, México.
apuyana@flasco.edu.mx

Notas

- 1 Puyana, A. & Romero, J. (2009), México. De la Crisis de la Deuda al Estancamiento Económico, El Colegio de México.
- 2 Puyana, A. (2011), "Economic Growth, Employment And Poverty Reduction: A Comparative Analysis of Chile and Mexico with references to Argentina, Brazil and Colombia", en Puyana, A. y Okuro, S. 2011. Strategies Against Poverty 'Designs From The North And Alternatives From The South', CLACSO-CROP, Buenos Aires.
- 3 Puyana, A. (2011a), Economic Growth, employment and poverty reduction: A comparative analysis of Chile and Mexico, OIT, Employment Sector Working Paper No. 78, ISBN 978-92-2124784-5
- 4 Prasad, Eswar, Rajan, Raghuram G, and Arvind Subramanian, (2007). "Foreign Capital and Economic Growth," Brookings Papers on Economic Activity, 2007, 1, 153-209.

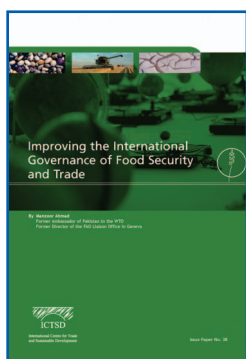
Novedades



La aviación en el Sistema de Comercio de Emisiones de la UE

A partir de 2012, la Unión Europea (UE) planea incluir a la aviación internacional en su Sistema de Comercio de Emisiones (ETS, por sus siglas en inglés). El bloque europeo ha decidido imponer un esquema de comercio de emisiones a las aeronaves procedentes o con destino a la UE debido al desacuerdo global en ese sector para reducir sus emisiones contaminantes. Las normas serán aplicadas por igual para todas las compañías, incluidas aquellas de países en desarrollo. Este estudio, de Jasper Faber y Linda Brinke, analiza las consecuencias económicas y ambientales de esta nueva medida:

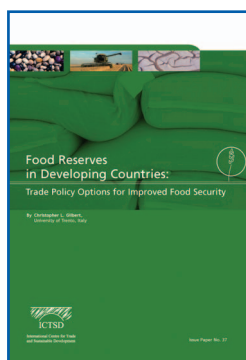
<http://ictsd.org/i/publications/114448/>



Gobernanza internacional y seguridad alimentaria

Manzoor Ahmad, ex embajador de Pakistán ante la OMC, estudia las nuevas iniciativas internacionales para hacer frente a esta problemática que inició en 2008 y reapareció en 2011. Su estudio consta de un repaso del contexto institucional de toma de decisiones en comercio y seguridad alimentaria y de algunas recomendaciones para que organismos como la OMC y la FAO logren desempeñar sus funciones en esta materia de forma más efectiva.

<http://ictsd.org/i/publications/114288/>



Reservas alimentarias en países en desarrollo

Christopher L. Gilbert, profesor de la Universidad de Trento, Italia, brinda un análisis imparcial y fáctico sobre la manera en que las reservas de alimentos podrían ayudar a superar el reto de la inseguridad alimentaria en países en desarrollo, así como las implicaciones que estos esquemas podrían presentar en los flujos, políticas y normas comerciales. Sus conclusiones son significativas para los debates actuales en el marco del G-20 y la OMC y otros foros donde se ventilan soluciones a esta problemática:

<http://ictsd.org/i/publications/114284/>



Los países en desarrollo ante la políticas climática europea

Las tímidas posibilidades de concretar un nuevo acuerdo internacional en materia de cambio climático han abierto la puerta a múltiples sistemas o intentos para paliar los efectos adversos de las emisiones contaminantes. Una de estas opciones ciertamente es la aplicación de medidas de ajuste en frontera por parte de países desarrollados. Es por esta razón que ICTSD ha llevado a cabo un estudio sobre las áreas comerciales más vulnerables de países en desarrollo en caso de que la UE cumpla con sus planes de luchar contra el cambio climático fuera de los esquemas multilaterales:

<http://ictsd.org/i/publications/112589/>

Puentes

Calendario y Referencias

Eventos

Noviembre

- 3-4 Cumbre del G-20. Cannes, Francia. <http://www.g20.org/>
- 7 Exploring opportunities for a future agreement on trade in sustainable energy. Washington, D.C. <http://ictsd.org/>
- 14-17 Curso avanzado sobre el comercio de servicios en el marco del AGCS para América Latina. Montevideo, Uruguay. <http://events.iadb.org/>
- 14-16 OMC: Examen de las Políticas Comerciales de Ecuador. Ginebra, Suiza. <http://www.wto.org/>
- 16-18 PPPAméricas 2011. Guanajuato, México. <http://events.iadb.org>
- 21-23 Regional Seminar on Trade and Development for Caribbean Countries. Puerto España, Trinidad y Tobago. <http://events.iadb.org/>

Publicaciones

Ahmad, M. (2011). *Improving the International Governance of Food Security and Trade*. Ginebra: ICTSD.

Ambrogio, C., Hashem, P., Rebucci, A. & TengTeng, X. (2011). *China's Emergence in the World Economy and Business Cycles in Latin America*. Washington, D.C.: IADB.

Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI. *Informe Comercio Exterior Global*. Montevideo.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2011). *Costa Rica: Evolución económica durante 2010 y perspectivas para 2011*. Santiago.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2011). *Haití: Evolución económica durante 2010 y perspectivas para 2011*. Santiago.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2011). *México: Evolución económica durante 2010 y perspectivas para 2011*. Santiago.

Cuéllar, J. (2011). *Programa de seguridad alimentaria: Experiencias en México y otros países*. Santiago: CEPAL.

Faber, J. & Brinke, L. (2011). *The Inclusion of Aviation in the EU Emissions Trading System: The Inclusion of Aviation in the EU Emissions Trading System*. Ginebra: ICTSD.

Foster, W. & Valdés, A. (2011). *Agricultural incentives, growth and poverty in Latin America and the Caribbean: cross-country evidence for the period 1960-2005. Did trade liberalization increase the incomes of the poorest?*. Santiago: CEPAL.

Fulponi, L., Shearer, M. & Almeida, J. (2011). *Regional Trade Agreements - Treatment of Agriculture*. París.

Gilbert, C. (2011). *Food Reserves in Developing Countries*. Ginebra: ICTSD.

Kim, J. (2011). *Facilitating Trade in Services Complementary to Climate-friendly Technologies*. Ginebra: ICTSD.

Organización Mundial del Comercio, OMC (2011). *Hacia una globalización socialmente sostenible*. Ginebra.

United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD (2011). *Trade and Development Report 2011*. Ginebra.

World Growth (2011). *Abuse of sustainability standards: an attack on free trade, competition and economic growth*. Arlington.